

782
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES COMO APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL I.M.S.S.

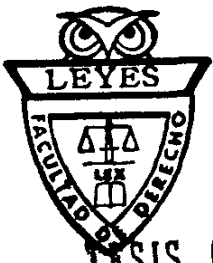
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MA. GUADALUPE SUAREZ DIAZ



MEXICO, D. F.

25 74 69 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

DEDICATORIA

A mis padres, Ángel Suárez Rodríguez y María Díaz Flores, por haber sembrado en mi la esperanza y ser los mejores asesores de la vida.

A mis hermanos, Ángel, Víctor, Rubén y Angélica, por su inestimable apoyo y comprensión.

A la UNAM, por la oportunidad que me ha brindado en el campo del conocimiento y formación.

Al Licenciado Pedro A. Reyes Mireles, mi más sincero agradecimiento por su valiosa asesoría y vasta experiencia por su difícil tarea de formar profesionales en la noble disciplina jurídica.

A mis amigos, Licenciados Jorge Miranda Granados y Eulalio Silva Liga un merecido reconocimiento por su apoyo y colaboración.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	xiii
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	xviii
CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	1
1.1. Derecho social.....	1
1.2. Previsión social.....	3
1.3. Asistencia social.....	4
1.4. Seguro social.....	5
1.5. Seguridad social.....	6
1.5.1. Concepto.....	6
1.5.2. Objetivos y fines.....	7

1.6. ORGANISMOS Y ENTIDADES ENCARGADAS DE PROPORCIONAR LA SEGURIDAD SOCIAL.....	8
1.6.1. El Instituto Mexicano del Seguro Social.....	8
1.6.2. El Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado.....	10
1.6.3. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.....	11
1.6.4. La Secretaría de Salud.....	12
1.7. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	13
1.7.1. Cuotas obrero patronales.....	13
1.7.2. Capitales constitutivos.....	14
1.7.3. Recargos.....	15
 CAPÍTULO SEGUNDO ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	 17

2.1. Grecia.....	17
2.2. Roma.....	18
2.3. Edad media.....	18
2.4. Alemania.....	20
2.5. Inglaterra.....	21
2.6. Estados Unidos de América.....	24
2.7. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.....	24

CAPÍTULO TERCERO MARCO JURÍDICO

3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	30
3.1.1. Concepto de Administración.....	30
3.1.2. Definición de Administración Pública.....	30
3.1.3. Fines.....	31

3.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL.....	32
3.2.1. Administración Centralizada.....	33
3.2.2. Administración Desconcentrada.....	36
3.2.3. Administración Pública Paraestatal o Descentralizada.....	37
3.2.3.1. Descentralización.....	38
3.2.3.2. Características.....	39
3.2.3.3. Fundamento Constitucional.....	40
3.2.3.4. Clases.....	41
3.2.3.4.1. Descentralización por región.....	41
3.2.3.4.2. Descentralización por colaboración.....	42
3.2.3.4.3. Descentralización por servicio.....	42
3.2.4. Empresa de participación Estatal.....	48
3.2.5. Fideicomiso Público.....	49

**CAPÍTULO 4 LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES
COMO APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN
EI L.M.S.S.**

4.1. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	51
4.1.1. Funciones y atribuciones	52
4.1.2. El Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo.....	55
4.1.3. El Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad	60
4.2. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	63
4.2.1. Hecho generador de las aportaciones de seguridad social ..	63
4.2.2. Sujetos de la contribución de seguridad social.....	65
4.2.2.1. Sujeto activo.....	65
4.2.2.2. Sujeto pasivo.....	65
4.2.3. Objeto.....	66

4.3. CLASIFICACIÓN DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	66
4.3.1. Capitales constitutivos.....	66
4.3.1.1. Clasificación	68
4.3.1.2. Constitucionalidad.....	68
4.3.2. Recargos.....	71
4.3.3. Actualización	73
4.3.4. Multas.....	75
4.4. LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES COMO APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	76
4.4.1. Naturaleza jurídica.....	76
4.4.1.1. Tesis en el sentido de que las cuotas son impuestos.....	79
4.4.1.2. Tesis en el sentido de que las cuotas son derechos.....	80

4.4.1.3. Tesis en el sentido son contribuciones de carácter gremial	81
4.4.1.4. Tesis en el sentido de que las cuotas son parafiscalidades.....	82
4.4.1.5. Tesis en el sentido de que las cuotas son contribuciones especiales.....	82
4.4.2. Clasificación.....	83
4.4.3. Sujetos de aseguramiento y la obligación de enterar las cuotas.....	84
4.4.4. El salario como base gravable para la determinación de las cuotas de seguridad social.....	86
4.4.5. Cuotas a cubrir y determinación de las mismas en el régimen obligatorio del seguro social.....	87
4.4.5.1. En el seguro de riesgos de trabajo.....	88
4.4.5.2. En el seguro de enfermedades y maternidad.....	91

4.4.5.3. En el seguro de invalidez y vida.....	93
4.4.5.4. En los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.....	94
4.4.5.5. En el seguro de guarderías y prestaciones sociales	96
4.4.6. Cuotas a cubrir y determinación de las mismas en el régimen voluntario del seguro social.....	97
4.4.6.1. De la continuación voluntaria en el régimen obligatorio.....	97
4.4.6.2. De la incorporación voluntaria al régimen obligatorio.....	98
4.4.6.3. De las cuotas para cubrir el seguro de salud para la familia y prestaciones sociales.....	101
4.4.6.4. De las cuotas a cubrir por los seguros adicionales.....	102

4.4.7. De las cuentas individuales y las administradoras del fondo para el retiro.....	103
4.4.8. De las sociedades de inversión especializadas en fondos de ahorro para el retiro.....	105
4.5. PROCEDIMIENTOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	106
4.5.1. Procedimiento administrativo de ejecución.....	106
4.5.2. Recurso de inconformidad.....	108
4.5.3. Procedimiento administrativo de queja.....	109
4.5.4. Caducidad y prescripción.....	109
4.6. DEFRAUDACIÓN FISCAL.....	110
4.7. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES.....	111
CONCLUSIONES	112
BIBLIOGRAFÍA.....	117

INTRODUCCIÓN

El hombre siempre ha buscado aquello que representa el cuidado y protección de su salud, vida y condiciones decorosas de subsistencia, en todas y cada una de las diferentes épocas de la humanidad; esta lucha radica firmemente en contra de la inseguridad, a las contingencias de inestabilidad y carencias sociales, constituyendo así el progreso de los pueblos, el surgimiento de valores colectivos para un orden social adecuado a sus ideas y eficaz para el desarrollo íntegro de su naturaleza individual, familiar social y cultural.

La seguridad social, ha tenido una evolución histórica en el mundo, adquiriendo diferentes estructuras, formas distintas de realización acordes al pensamiento de la época, lugar y tiempo de creación, pero destinadas principalmente a la ayuda y protección de las contingencias llegando a perfeccionarse, distinguiendo y precisando sus cualidades, definiendo terminologías jurídicas con precisión tales como: asistencia social, previsión social, beneficencia pública y seguro social.

La colectividad cuenta una forma representativa de organización política y social llamada Estado, que comprometido con el interés social, asume funciones de protección y tutela de los gremios sociales llámense campesinos, trabajadores, obreros, ancianos, etc.

El Estado social velará por el bienestar social, con la idea de justicia, solidaridad y universalidad existiendo prioridad por el interés colectivo. Es así como el Estado es la forma más depurada para satisfacer las necesidades de una sociedad.

En México la seguridad social, como una rama del derecho social creada y destinada a satisfacción de necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas, educativas, agrarias, de recreación y de salud, en respuesta al crecimiento de la población y a cubrir las contingencias que sufre dicha población, este objeto sólo es posible lograrlo a través de la aplicación real y efectiva de las normas jurídicas expedidas para tal efecto, el impulso económico, la idea de solidaridad social, la universalidad trayendo consigo un bienestar colectivo e individual.

El instrumento de la seguridad social que procura los medios necesarios para alcanzar sus objetivos conjuntamente con el Estado y la población económicamente activa, va a ser el seguro social creando una institución pública encargada de la prestación de subsidios y prestaciones cuando se reúnan los supuestos establecidos por la ley.

En México, a través de la historia se pueden apreciar distintos sistemas de protección con fines religiosos y civiles tales como comunidades indígenas, las cofradías, la creación de hospitales, casas de misericordia, ordenanzas, etc., que inicialmente fueron creadas para la protección de los trabajadores extendiéndose posteriormente a los grupos de gremios sociales económicamente débiles sobre bases de ayuda mutua e ideas sociales.

Los antecedentes del actual régimen del seguro social sus bases se encuentran en la Constitución de 1917, texto que representa un profundo avance en la historia del constitucionalismo moderno al incorporar por primera vez los derechos y las garantías sociales de los trabajadores.

La realidad social exige que el régimen de seguridad social supere el concepto limitado de protección de los sujetos que se encuentren subordinados en las relaciones de trabajo, para atender más bien el Estado de necesidad y bienestar colectivo.

El artículo 123 constitucional, instauró el seguro social como una institución con personalidad y patrimonio propio para la ejecución de la seguridad social, logrando que dicha institución que forma parte del Estado, adopte una forma de organización administrativa descentralizada por servicio que forma parte de la administración paraestatal, con el propósito de administrar los distintos seguros sociales financiando en forma tripartita: Estado, patrones y trabajadores.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo descentralizado por servicio, forma parte integrante de la Federación, siendo su fundamento constitucional el artículo 90 cuyo objeto fundamental es garantizar la seguridad social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como institución de carácter social encargado de procurar los servicios sociales, encuentra su fundamento constitucional en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.

Asimismo, el Instituto para satisfacer las necesidades de la seguridad social que demanda la población asegurada, requiere de un financiamiento de carácter económico a través del cobro de las aportaciones de seguridad social (cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, recargos y actualización), que deben pagar los sujetos obligados.

Antes de las reformas del artículo 135 de la Ley del Seguro Social del 24 de noviembre de 1944, la liquidación de las cuotas del seguro social estaba contenida en el títulos ejecutivos, con el objeto de agilizar el procedimiento de cobro y no sufriera quebrantos la institución por las demoras de los obligados, situación que no resultaría ya que para el cobro de los documentos ejecutivos era necesario iniciar un juicio ejecutivo mercantil ante la autoridad judicial, trámite que resultaría engorroso y en ocasiones incobrables, condición esta que orilló al legislador en la mencionada reforma investir al Instituto Mexicano del Seguro Social de potestad tributaria con facultades y características propias.

En virtud de la calidad de organismo fiscal autónomo conferido, su naturaleza jurídica cambió sin dejar de ser un organismo descentralizado por servicio, dicho cambio ocurrió para efectos de la determinación de créditos a su favor, dar base para su liquidación, fijarlas en cantidades líquidas, cobrarlos y percibirlos, obteniendo los recursos financieros de una manera más rápida y efectiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución y las demás atribuciones como autoridad fiscal que posee.

La naturaleza jurídica a raíz de la reforma del artículo 135, determinó en las aportaciones de seguridad social, cuotas obrero patronales, su carácter de fiscal en la razón de la relación laboral de subordinación, condicionadas a la estructura jurídica propia de la Institución, con fundamentos doctrinales, jurisprudenciales y legales que difieren unos de otros en cuanto a la naturaleza jurídica de su cobro.

Así en el capítulo primero del presente trabajo se exponen de manera general los principales conceptos que abarcan las ideas centrales, los cuales nos encaminan al estudio del tema principal.

En el segundo capítulo se describe a través de la historia, el devenir y evolución de la seguridad social en el mundo y de manera especial en México, determinándose en la actualidad como una rama del derecho social, encargada de procurar los servicios sociales.

En el capítulo tercero se realizará un estudio sobre la ubicación del Instituto Mexicano del Seguro Social dentro de la administración pública, determinándose su constitucionalidad, como un organismo público descentralizado por servicio.

Por último en el cuarto capítulo se ubicará constitucionalmente al Instituto Mexicano del Seguro Social, como una institución pública y parte integrante de la administración pública (artículo 90 y 123 fracción XXIX), además de un organismo fiscal autónomo con carácter de autoridad para el cobro de sus créditos. Se analizará la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales como aportaciones de seguridad social, con carácter coercitivo de pago ante el Instituto y regulada en la Ley del Seguro Social y Código Fiscal de la Federación.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CFF	Código Fiscal de la Federación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
ISSFAM	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LFT	Ley Federal del Trabajo
LFEP	Ley Federal de Entidades Paraestatales
LOAPF	Ley Orgánica de Administración Pública Federal
LSS	Ley del Seguro Social
LCSAR	Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el retiro
AFORE	Administradoras del Fondo para el Retiro
CON SAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. DERECHO SOCIAL

“El derecho social esta integrado por las normas jurídicas especiales de orden público, destinadas a la protección del hombre colectivo, común o general, en la satisfacción de ciertas necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas, educativas, procesales, agrarias y de salud, así como en las demás en que requiere de salvaguardia, por encontrarse sujeto a vínculos sociales frente a individuos, grupos, entidades o clases con posición de poder, para lograr la nivelación o equilibrio de sus desigualdades a fin de que alcancen su plena realización y se logre el bien común”.²

Las normas de derecho social tratan de hacer menos propicias las desigualdades, prescribiendo mayor protección estatal para quien más las necesiten, señalando las pautas y condiciones que mantengan el mejor equilibrio en todas las manifestaciones humanas.

La trascendencia y esparcimiento del derecho social ha sido tal, que sus principios fundamentales se han visto reflejados y consagrados en textos constitucionales en la mayoría de los países del mundo. En México con el esfuerzo y conquistas de grupos llamados trabajadores, obreros, empleados, campesinos, necesitados, ancianos y enfermos basados en ideas y principios de justicia social e integración social.

“Nuestra actual Constitución marcó un camino ascendente en cuanto a disposiciones de tipo social provenientes del movimiento revolucionario de principios de este siglo. Entre los artículos que ratificaron la postura social del estado mexicano se encontraba el relativo a la expedición de leyes de trabajo. Posteriormente; y por lo que concernía a la perspectiva delineada por el ejecutivo federal, y después enmendada la Constitución en el año de 1929 en la que se federalizó lo correspondiente a las normas de trabajo, se determinó que dentro de las leyes reglamentarias que transformarían la condición de la clase trabajadora se expidiera la relativa a “seguros para casos de

² SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho mexicano de la seguridad social, Cárdenas Editor, México, 1987, p. 3.

enfermedad y vejez”.³ Apareciendo así en el orden jurídico positivo, el derecho social a un lado del derecho público y del derecho privado.

Lucio Mendieta, señala “Es un conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos, sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.⁴

Para Fix Zamudio, “Es el conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector, en una tercera dimensión, que debe configurarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario”.⁵

El derecho social, es un conjunto de leyes, principios y procedimientos jurídicos establecidos en favor de personas, grupos débiles que integran la sociedad, sin primacía de alguno de ellos, anteponiendo el interés general al particular, para lograr la convivencia social, bajo fundamentos rectores de integración social y justicia social; ubicando así al derecho social del trabajo, agrario, económico, de la seguridad social, de asistencia, de cultura, procesal social.

1.2. PREVISIÓN SOCIAL

La palabra *Previsión*, según el diccionario de la Academia Española de la Lengua, es tanto como decir, “acción de disponer lo conveniente para entender a contingencias o necesidades previsibles”, término que a su vez significa “lo que puede ser previsto”... La

³ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, La seguridad social y el Estado moderno, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 177.

⁴ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El derecho social, Porrúa, México, 1967, p. 66.

⁵ Citado por MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Op. cit., p. 67.

previsión es la acción de los hombres, de las asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones, que dispone lo conveniente para proveer a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, por lo tanto futuras, en el momento que se presente, esto es, la *Previsión* es el trasplante del presente al futuro, la proyección de las necesidades presentes en el futuro, a fin de prever su satisfacción, el aseguramiento para el futuro de las condiciones en que se desarrolla el presente, la existencia.⁶

“La previsión en México, se considera como una rama del derecho del trabajo que tiene como objetivo el estudio y aplicación práctica de todas aquellas medidas para prevenir los riesgos (bien sea accidentes o enfermedades profesionales) a que se expone el trabajador y las disposiciones que tienen por objeto cuidar el bienestar y salud del trabajador y sus dependientes económicos”.⁷

La previsión social, tiene por objeto proteger exclusivamente al trabajador de todos los riesgos a los que está expuesto en el desempeño y desarrollo de su trabajo como víctima de un infortunio, proporcionándole previamente los mecanismos para evitarlos.

1.3. ASISTENCIA SOCIAL

“La seguridad social comenzó con regímenes de lo que hoy se llama asistencia *social*, financiados por el erario nacional y no mediante cotizaciones de los afiliados, y con prestaciones cuyo monto se ajustaba según los recursos de que dispusieran los beneficiarios. Por lo general, la protección dada por el estado por conducto de la asistencia social que puede considerarse como una forma liberalizada de la legislación por el gobierno nacional”.⁸

⁶ Citado por DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo. Tomo II, Porrúa, México, 1991, pp. 12 y 13.

⁷ GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, El derecho social y la seguridad social integral. UNAM, México, 1973, pp. 132 y 133.

⁸ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Introducción a la seguridad social. Alfaomega, México, 1992, p. 35.

Derecho asistencial, “Es la rama del derecho Social cuyas normas ordenan la actividad Estado y los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas y aún sociedades y Estados que, sin posibilidad de satisfacer por sí mismo sus más urgentes necesidades y de procurar su propio bienestar social, requieren de atención de los demás jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia o, en todo caso, de un altruista deber de caridad”.⁹

La asistencia social, es una actividad estatal, que tiene por objeto la satisfacción de necesidades de los sectores de la población más necesitada, procurando mejorar las condiciones de vida en general.

1.4. SEGURO SOCIAL

“Para alcanzar las metas que se propone con la seguridad social, se requiere del instrumento que procurará los medios necesarios para lograr estos objetivos, donde realmente interviene la actividad estatal para desarrollar todos los programas indispensables que englobarán a todas la población, y donde se alcanzarán los propósitos prefijados, todo lo cual se denomina Seguro Social”.¹⁰

Debemos atender al seguro social, como la Institución o instrumento de la seguridad social, que conjuntamente con el estado y la población económicamente activa, buscan garantizar los riesgos y contingencias sociales y de vida a aquellos que dependen de ella, a fin de obtener un bienestar social, económico, cultural y de mejorar las condiciones de vida.

Para Javier Moreno Padilla, el seguro social es el instrumento de la seguridad social por medio del cual una Institución pública queda obligada a entregar a los

⁹ GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *Op. cit.*, p. 132.

¹⁰ MORENO PADILLA, Javier, Régimen fiscal de la seguridad social y el SAR, Themis, México, 1994, p. 6.

derechohabientes que son económicamente débiles, prestaciones y subsidios cuando reúnen los supuestos establecidos en la ley, a cambio de una cuota o prima que pagan los beneficiarios, la población en general y el Estado, o sólo alguno de éstos.¹¹

1.5. SEGURIDAD SOCIAL

1.5.1. Concepto

El concepto de seguridad social nace cuando los estados tienen la necesidad de crear un término más amplio en el que encuadre nuevos conceptos y prestaciones como el bienestar colectivo, la redistribución del ingreso, el derecho a la salud, a la alimentación, a la capacitación profesional y la readaptación.

Carlos Posada, agrega que esta misión “sólo es del estado, por ser un instrumento de bienestar colectivo que debe ser coordinado con la asistencia pública, la organización sanitaria y otros sistemas de protección colectiva”.¹²

El segundo informe de Sir William Beveridge define a la seguridad social como “El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan”.¹³

José M. Almansa Pastor, define a la seguridad social como “El instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.¹⁴

¹¹ *Ibidem*

¹² Citado por MORENO PADILLA, Javier, *Op. cit.* p. 6.

¹³ *Ibidem*, p. 5.

¹⁴ ALMANSA PASTOR, José M., *Derecho de la seguridad social*, Tecnos, España, 1987, p. 63.

La Ley del Seguro Social vigente, en su artículo 2° establece que *“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”*.

En el artículo 3° de la citada ley establece que: *“La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados...”*

De las definiciones anteriormente transcritas, se desprende que, la seguridad social es un instrumento jurídico y económico que es establecido por el Estado (Administración Pública), para cubrir la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales como lo señala la propia ley, por medio de prestaciones financieras del seguro social de forma tripartita (Estado, patrones y trabajadores o sólo alguno de ellos).

A este respecto, es de particular importancia hacer notar la diferencia entre las definiciones de *seguridad social* y *seguro social*, puesto que éste último es el instrumento por medio del cual se realiza la seguridad social.

La diferencia esencial existente entre los seguros sociales y la seguridad social consiste en que el primero otorga protección a las personas que cotizan y la segunda, en cambio, aspira a proteger a la colectividad.

1.5.2. Objetivos y fines

Todo individuo debe estar protegido así como ser titular de los beneficios que otorga la seguridad social sin discriminación de cualquier tipo, la seguridad social debe encaminarse al beneficio de toda la población, éste objetivo sólo es posible lograrlo a través de la aplicación real y efectiva de las normas jurídicas que se expidan para tal

efecto, el impulso económico, la idea primordial de la solidaridad social, la universalidad, como solución al problema de la necesidad como total, obligatoria y humana.

La seguridad social indica libertad, vida social productiva, oportunidades de trabajo, salud, educación; trae consigo un bienestar colectivo e individual, proyectándose para alcanzar objetivos de normatividad jurídica, organismos, instituciones, a través del Estado que buscan garantizar el equilibrio social y el bienestar individual.

1.6. ORGANISMOS Y ENTIDADES ENCARGADAS DE PROPORCIONAR LA SEGURIDAD SOCIAL

1.6.1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

El Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra entre las instituciones encargadas de proporcionar seguridad social, destacando por atención en los números de asegurados y beneficiarios.

Su composición es tripartita; Estado, patrones y trabajadores, la relación laboral está regulada en el ámbito constitucional en el artículo 123 apartado A, fracción XXIX, en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es definido en los términos del artículo 5° de la Ley del Seguro Social como: *“La organización y administración del seguro social... está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio...”*

Dicho organismo comprende, distintos ramos de seguro, tales como: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de aseguradas y de retiro, proporcionados en dos regímenes; el primero obligatorio, que incluye todos los seguros mencionados; el segundo

voluntario, que incluye sólo algunos de los seguros mencionados, como: seguro de enfermedades y maternidad, además presta servicios sociales de beneficio colectivo, tales como prestaciones sociales y servicios de solidaridad social.

En 1995 se promulgó una nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1° de julio de 1997, en su artículo 6° dice: *“El seguro social comprende:*

“I.- El régimen obligatorio y,

II.- El régimen voluntario “

El artículo 11 de la mencionada ley, nos señala qué comprende el régimen obligatorio:

I.- Riesgos de trabajo;

II.- Enfermedad y maternidad;

III.- Invalidez y vida;

IV.- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

V.- Guarderías y prestaciones sociales.

Así también, regula la continuación voluntaria en el régimen obligatorio y la incorporación voluntaria al mismo.

En el artículo 240 de la multicitada ley, se encuentra regulado el régimen voluntario, comprendiendo:

1.- Seguro de salud para la familia;

2.- Los seguros adicionales

Los órganos superiores del IMSS, son aquellos que se encargan de las directrices, administración, financiamiento, procedimientos, entre otras funciones; se encuentra precedido por:

I.- La Asamblea General;

II.- El Consejo Técnico;

III.- La Comisión de Vigilancia;

IV.- La Dirección General

1.6.2. Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encargado de proporcionar seguridad social a los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, así como a quienes dependen de los organismos públicos incorporados, comprendidos en la fracción XI en el apartado B del artículo 123 constitucional; en la Ley reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1959; y la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.

El artículo 4° de la Ley del ISSSTE vigente lo define como:..."organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México”.

En el artículo 2° del ordenamiento que nos ocupa, nos indica los regímenes que comprende:

I.- El régimen obligatorio y;

II.- El régimen voluntario.

1.6.3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es otro organismo público descentralizado, con patrimonio propio encargado de proporcionar seguridad social, a todos aquellos miembros de la corporación militar y de la armada militar.

Encuentra su fundamento constitucional en el apartado B, fracción XIII del artículo 123, *“Los militares, marinos y miembros del cuerpo de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.*

El Estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso (j) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dicha institución”.

La Ley reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1976, en su artículo 1° establece: *“Se crea con carácter de organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Instituto de*

Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, con domicilio en la ciudad de México”.

1.6.4. Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud es un órgano que pertenece a la administración pública federal centralizada, que auxilia directamente al titular del poder ejecutivo federal, su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 90 que establece: *“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo federal en su operación”.*

El Congreso de la Unión, es el único que puede expedir, suprimir y modificar una secretaría de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1976, en su artículo 39 señala los asuntos que le corresponde a la Secretaría de Salud.

La Secretaría de Salud, como se mencionó, es un organismo público centralizado, encargado principalmente a satisfacer las necesidades de asistencia social, a todos aquellos ciudadanos que no se encuentren beneficiados o incorporados a un seguro social (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etc.), esta asistencia social esta a cargo del estado, a través de su administración pública federal, destinada a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas que no cuentan con posibilidades económicas de satisfacer sus necesidades asistenciales urgentes.

1.7. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

A las aportaciones de seguridad social también se les ha denominado contribuciones de origen gremial o profesional, el artículo 2º, fracción II del Código Fiscal de la Federación las conceptúa de la siguiente manera *“Aportaciones de Seguridad Social, son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”*.

Dentro de este concepto quedan comprendidos las cuotas obrero-patronales, las solamente patronales, los capitales constitutivos y los recargos, dándole el carácter de créditos fiscales el artículo 267 de la Ley del Seguro Social.

1.7.1. Cuotas obrero patronales

Para Gregorio Sánchez León, “Las cuotas se clasifican en obrero-patronales y solamente patronales. Las cuotas obrero-patronales se integran como las cuotas que corresponde pagar al patrón y las cuotas que corresponde cubrir al obrero.

“Por su parte las cuotas patronales, únicamente tienen obligación el patrón”.¹⁵

Así, las cuotas obrero-patronales, son aquellas aportaciones de seguridad social, establecidas por la ley como créditos fiscales que hacen el seguro social, en razón de los servicios que presta, a cargo de patrones, trabajadores o sólo del patrón.

¹⁵ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Op. cit.*, p. 107.

1.7.2. Capitales Constitutivos

A los capitales constitutivos se les considera contribuciones y créditos fiscales, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 267 de la Ley del Seguro Social, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

Los capitales constitutivos sólo se comprenden en materia de seguros de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

A este efecto el artículo 84 de la Ley del Seguro Social establece que “El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciere, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar.

La misma regla se observará cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que disminuyan las prestaciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieren derecho, limitándose los capitales constitutivos, en este caso, a la suma necesaria para completar las prestaciones correspondientes señaladas en esta ley.

Los avisos de ingreso o alta de trabajadores asegurados y los de modificaciones de un salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso librarán al patrón de pagar los capitales constitutivos, aún cuando los hubiese prestado dentro de los cinco días a que se refiere el artículo 19 de este ordenamiento.

El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos, en la forma y términos previstos en esta ley y sus reglamentos”.

Los artículos 85 y 86 prevén la liberación de la obligación patronal del cargo de capitales constitutivos y la integración de las prestaciones.

El artículo 181 contempla el financiamiento de capitales constitutivos y el supuesto de que el patrón por falta de cumplimiento de la obligación de inscribir al trabajador o de avisar un salario que no es real y sus cambios, no se podrán otorgar al propio trabajador o a sus familiares derechohabientes las prestaciones consignadas en los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien se vean disminuidas en su cuantía. En éste caso el patrón esta obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos de las pensiones o el importe de la ayuda para gastos de matrimonio que haya de otorgarse.

1.7.3. Recargos

Los recargos en materia de seguridad social, son accesorios de las contribuciones de la misma denominación, y por lo mismo también constituyen créditos fiscales. A ellos hacen referencia los artículos 267 y 46 de la Ley del Seguro Social, que respectivamente disponen.

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

Artículo 46.- “Cuando no se enteren las cuotas, los enteros provisionales o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles, la actualización y los recargos correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

En caso de que el patrón o sujeto obligado no cubra oportunamente el importe de las cuotas obrero patronales o lo haga en forma incorrecta, el Instituto podrá

determinarlas y fijarlas en cantidades líquidas, con base en los datos con que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal, o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales”.

El Instituto a solicitud de los patrones podrán conceder prórrogas por el pago de los créditos derivados de cuotas, actualización, capitales constitutivos y recargos. Durante el plazo concedido se causarán recargos sobre el saldo insoluto actualizado en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación. Esta prórroga no será aplicable para el seguro de retiro”.

Los recargos por aportaciones de seguridad social se regularán realmente por el artículo 21 del código fiscal de la federación, y por lo cual tienen carácter de indemnización al IMSS.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En este capítulo apuntaremos los datos que a través del tiempo han ayudado a configurar el concepto actual de la *seguridad social*.

En la evolución histórica del mundo, un mismo concepto va adquiriendo diferentes estructuras, formas distintas de realización acordes con el pensamiento de la época, con el lugar y tiempo de creación. La idea central, el punto sustantivo que movió todas las nacientes instituciones de seguridad social, se encontró en todas las formas de realización, por un lado el de ayuda y por otro lado el de la protección ante la contingencia, hasta llegar a ser lo que hoy en día representa, y poderlo distinguir de conceptos semejantes, precisando sus cualidades, régimen jurídico y organismos que la proporcionan, así como su ubicación en el sistema jurídico en México.

2.1. GRECIA

Los antecedentes históricos de la seguridad social en Grecia, una sociedad que supera los mitos, objetivando el mal, dando principio a una ciencia sistematizada; no existe registro de organismos o instituciones encargadas de remediar los daños sociales o eventuales individuales; en las obras de los grandes pensadores figuraba ya la preocupación y posibilidades de satisfacer las necesidades y carencias humanas en la medida en que se van presentando casuísticamente, como se puede apreciar en las obras de *la República* de Platón. El sistema socialista de Pareto, entre otras obras más de los pensadores griegos.

2.2. ROMA

En esta época ya es posible encontrar instituciones que de alguna manera tuvieron como objeto la protección de sus asociados contra la inseguridad social. Existían organizaciones por artes, oficios, de tipo religioso o político.

La aparición de los Colegios propiamente dichos en la época, se organizaban bajo la potestad de un emperador o del senado; la administración se llevaba a cabo por los magistrados, lo que los unía directamente con el Estado, puesto que las artes a las que se dedicaban eran indispensables para la vida del pueblo.

Se considera a los Colegios Romanos como sociedades de ayuda mutua, las primeras en la historia con el propósito de caridad, siendo un elemento importante la religión, impulsando la idea de solidaridad social.

2.3. EDAD MEDIA

En esta época predominó la Iglesia Católica, el feudalismo fracasa, en razón de los abusos de poder de los señores feudales, por lo que la ayuda a los necesitados se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso, trascendente, desinteresada en lo terrenal pero merecedora de una recompensa en lo celestial. De esta forma, los conventos, monasterios, obispos y párrocos, crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas, hospitales, casas de caridad, pero en general, la asistencia es de tipo eclesiástico y excepcionalmente privada, inspirada en la caridad otorgada por individuos en forma particular o corporaciones laicas.¹⁶

De la misma forma, son de especial importancia las sociedades de ayuda mutua que existieron desde la Roma antigua, pero su desarrollo, tuvo lugar durante el siglo

¹⁶ BRICEÑO RUÍZ, Alberto, Derecho mexicano de los seguros sociales, Harla, México, 1993, pp. 45-49.

XVII, con la aparición de los trabajadores urbanos en distintas regiones, particularmente en España, todo ello como consecuencia de la aparición en la ciudades de grandes masas de trabajadores no calificados.¹⁷

Estas sociedades proporcionaban a sus asociados en caso de enfermedad con asistencia médica, o en caso de muerte con el pago de gastos de funeral, este tipo de servicios se otorgaban a cambio de una contraprestación consistente en una cuota que en forma periódica aportaba el trabajador. Pero su desarrollo se interrumpió por los inconvenientes que se presentaron para llegar a cubrir las exageradas demandas de ayuda mutua de sus miembros, que superaron los recursos con los que contaban las mismas, provocando su desaparición.¹⁸

Formando parte de las sociedades de ayuda mutua, se encuentran a lo largo de la historia, entre otras, las mutualidades, la caja de ahorro, las cajas de previsión, las gildas, las corporaciones, así como cofradías, gremios, montepíos, postulados religiosos, instituciones y organizaciones para la asistencia social.

En las ciudades de origen Germano, aparecen las *gildas*, asociaciones de defensa y asistencia. Las comidas en común con participación de los pobres, propias de una fraternidad; la asistencia mutua en caso de enfermedad, la solidaridad defensiva de los cofrades ante agresiones, son sus normas típicas. Las *cofradías* de artesanos tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de *scholae*, que no eran otra cosa que agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad e identificados con el deseo de practicar colectivamente el culto. El gremio de la Edad Media deriva de la confluencia de los *collegiae* romanos y de las gildas germánicas. Es en las cofradías gremiales donde surge, como vínculo comunitario, el espíritu e interés profesional. El *gremio*, es la corporación de artesanos, el oficio unido y reglamentado.¹⁹

¹⁷ OIT, *La seguridad social*, Suiza, 1970, p. 8.

¹⁸ GARCÍA CRUZ, Miguel, *México y la seguridad social*, T. I., IMSS, México, 1952, p. 31.

¹⁹ BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Op. cit.*, p. 50.

2.4. ALEMANIA

La aportación histórica importante, fue sin duda en Alemania, el cambio de un Estado fundamentalmente agrícola a uno de economía prominentemente industrial hizo aparecer en Alemania, en la segunda mitad del siglo XIX, un brutal desarrollo del proletariado urbano totalmente miserable cuya situación se vio agravada por una crisis económica en 1874.

Para una explicación coherente del origen de los seguros sociales en Alemania, hay que partir de que los principios individualistas imperantes en Europa fueron contrarrestados por el pensamiento de Fichte, Hegel y de Marx, quienes promovieron un temprano desarrollo de ideas socialistas. La materialización de ésta idea fue la creación en 1963 de la Asociación General de Trabajadores Alemanes, que daría lugar más tarde, en 1867, a la fundación del Partido Social Democrático Obrero.²⁰

Mediante la creación de una “Unión Aduanera”, para defender su industria, este hecho acrecentó la necesidad de proteger al trabajador como parte medular de la industria, por lo que el 21 de junio de 1869, se expidió la Ley del Trabajo que estipulaba la obligación de la sociedad y del Estado por proteger a los trabajadores.²¹

En 1877, en Alemania, habían sido elegidos 12 diputados del Partido Social Demócrata que llegaba a la Cámara a engrosar las filas al lado de los fundadores de dicho partido, Otto Von Bismarck, se inquietó por estos acontecimientos y con el pretexto de un atentado contra el emperador, desató su tradicional política de represión a la par de un programa de reformas sociales destinadas a recobrar la influencia de la social democracia.

Bismarck deseaba demostrar que los príncipes, como asienta en sus memorias, se preocupaban del bienestar de pueblo, mientras los demócratas vanamente lo intentaban

²⁰ ALMANSA PASTOR, José, M., *Op. cit.*, p. 70.

²¹ *Enciclopedia jurídica OMEBA*, T. XXIII, Argentina, 1964, p. 166.

El canciller desarrolló sus proyectos de reforma en un mensaje de Reichstas el 19 de noviembre de 1881, su éxito fue indiscutible, resultando una reforma revolucionaria para la época. En el orden jurídico existía el antecedente de que algunos estados alemanes habían estatuido seguros obligatorios. Bismarck afirmó entonces, que el Estado no solamente tenía una misión defensiva tratando de proteger los derechos existentes, sino promover el desarrollo de sus instituciones apropiadamente, utilizando los medios de la colectividad para lograr el bienestar de todos sus miembros, pero preferentemente de los débiles y necesitados.

Sucesivamente, en 1883, 1884 y 1889, fueron establecidos los seguros de enfermedad, de accidentes de trabajo, de invalidez, vejez. En años posteriores tales seguros fueron extendiéndose en su campo de aplicación, pero siempre a sujetos que desarrollan actividad profesional. En 1911 un nuevo seguro se añade a los anteriores, el de supervivencia. Y finalmente, en el mismo año todos fueron compilados en un Código de Seguros Sociales; así cuando la Constitución de Weimar, tan adelantada en tantos aspectos sociales, vio la luz en 1919, se limitó a constitucionalizar, sin modificaciones substanciales algo que ya estaba desarrollado en el ordenamiento anterior y a comprometer al Reich el sistema de seguros sociales. Tan solo cabe destacar la creación de un seguro de paro a fin de remediar los efectos de la catástrofe económica posbélica, que desapareció en el periodo nacional socialista en beneficio de una política autoritaria de pleno empleo y de formación profesional.²²

El sistema de seguridad social planteado por Bismarck en Alemania, tuvo una influencia definitiva sobre otros países del propio continente europeo.

2.5. INGLATERRA

“La primera medida específica que fue organizada en Inglaterra tuvo lugar en 1897, en cuya fecha se aprobó una ley de accidentes de trabajo, que basaba la protección

²² Ibidem, p. 70.

en la responsabilidad objetiva del empresario, reconociéndole al trabajador un derecho de indemnización directamente exigible frente aquél. En este punto, relativo a accidentes de trabajo, ofrece el sistema británico en sus orígenes una especialidad frente al alemán, al concebir su protección como un seguro social obligatorio, sino como una responsabilidad por riesgo profesional del empresario.

En 1911, el primer laborista Lloyd George, acogió las corrientes germanas del seguro social obligatorio e instituyó mediante la *National Unsurance Act.*, sendos seguros de enfermedad, de invalidez y de paro. Debe observarse, con todo, que a diferencia del sistema alemán, no se estimó necesario al principio instituir un seguro de vejez, porque ésta quedaba protegida con amplitud de una medida de asistencia dirigida a toda la población indigente, por la *Old Age Pensions Act* de 1908. Más adelante, en 1925, se instituyó un seguro de vejez y supervivencia. También a diferencia del sistema germánico, entre las medidas de seguridad social se dio cabida al que protege contra el paro, problema secular y latente en la Gran Bretaña. En suma, puede decirse que, aún con peculiaridades, Inglaterra también fue influenciada en esta primera etapa por el ordenamiento germánico acogiendo las características de los seguros sociales, tal como se instituyeron en éste²³.

En Inglaterra al producirse el informe de Lord Beveridge, en el que se establece la extensión de la seguridad social a toda la población, aquí sí aparece el derecho a la seguridad social, postulado que habrá de recoger más tarde selectos instrumentos internacionales, como puede ser la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por primera vez en el informe de Beveridge, fue llamado por el gobierno inglés para presidir en 1941 un comité encargado de proceder al examen general del sistema inglés de seguridad social; su informe se hizo público el 1º de diciembre de 1942 respecto al salario, para ciertas categorías no existía seguro y determinadas eventualidades no eran tomadas en cuenta por la seguridad. La organización del sistema era por otra parte demasiado compleja, había demasiados órganos gestores sin un mecanismo de cohesión,

²³ *Ibidem*, p. 71.

mal considerados como responsabilidades dispersas. Beveridge, deseaba hacer una verdadera seguridad nacional, proponía en consecuencia desde el punto de vista de las personas protegidas, que no se actuara más en razón de los salarios, sino de la población británica, independientemente de que esta fuera o no activa en el plano económico, desde el punto de vista de los acontecimientos hacia donde esta orientada la protección, hacia énfasis en una serie de riesgos, entre ellos la muerte y cargas familiares.

En esta nueva visión, el sistema no puede reducirse a un mero conjunto de seguros sociales, sino que junto a ellos tienen cabida la asistencia nacional, un seguro nacional de salud, la ayuda familiar, así como manifestaciones complementarias de seguros voluntarios.²⁴

Del pensamiento de Beveridge, se puede desprender y sistematizar los principios que rigen hoy la ciencia que se ha formada alrededor del Derecho de la seguridad social. La seguridad social hasta esa época, se encontraba grandemente influenciada por el pensamiento de Bismarck, “el canciller de hierro”.

Beveridge en contrapartida, presentaba otros principios y la humanidad tenía también que resolver también las cuestiones de seguridad social y quizá políticamente también le era muy difícil seguir aceptando el pensamiento de Bismarck que tenía forzosamente que inclinarse a buscar otras orientaciones que afortunadamente Beveridge pudo dar.

“El plan, acogido entusiastamente por el partido laborista, fue llevado a la realidad jurídica positiva, aunque con limitaciones. De ello se encargaron, sucesivamente, la ley de 1945 y dos de 1946, respecto al sistema de seguros sociales. El Servicio Nacional de la Salud fue instituido por la ley del 6 de noviembre de 1946. Y en 1948 fue regulada e implantada con nueva estructura una amplia asistencia nacional”.²⁵

²⁴ *Ibidem*, p. 73.

²⁵ *Ibidem*, p. 74.

2.6. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Los Estados Unidos representa uno de los países que más tardíamente se incorpora a la corriente mundial de la seguridad social; muchos autores creen ver en esta fecha el nacimiento de la seguridad social moderna, tal vez sería más adecuada relacionarla con la caída definitiva de la teoría del liberalismo económico que sufre su crisis mortal en 1929. La crisis que aparece en ese año en los Estados Unidos conmueve profundamente a la población americana y el desempleo alcanza proporciones catastróficas.

En 1932 fue electo el presidente Roosevelt, el cual acometió una nueva política, la del *New Deal*, que significó un canto de cisnes del Estado liberal, rompiendo definitivamente con el principio de que el Estado no debía intervenir en el dominio económico y social, así en 1933 se dicta una ley para recuperar la industria nacional y el 14 de agosto de 1935 la del seguro social, sin embargo una ley de protección deficiente, que hubo de ser complementada por una ulterior de 1950.

2.7. PRECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En México la seguridad social, anterior a la conquista española, es factible identificarla con las denominadas cajas de comunidades indígenas, las cuales se financiaban con las aportaciones de los mismos, con el objeto de cubrir los gastos causados con motivo de fallecimientos y algunos otros riesgos.

En el siglo XVI, con la expedición de las Leyes de Burgos, en la Nueva España se pusieron en vigor disposiciones jurídicas que en cierta forma otorgaban protección a los indígenas, dándoles el derecho de tener sus propias viviendas, templos, tierras para la

agricultura, así como el buen trato en la presentación de los servicios profesionales, aunque esto no ocurrió en la realidad.²⁶

En las cofradías, iniciadas en México en 1538, con fines religiosos y civiles, se encuentran los primeros intentos de protección y seguridad. Los maestros artesanos, los dueños de talleres y los trabajadores se agrupaban en gremios a los cuales estaban anexas las cofradías. Éstas últimas colectaban fondos entre los agremiados a fin de auxiliarlos en enfermedades, sufragar los entierros y ayudar a sus viudas e hijos.

Las órdenes religiosas contribuyeron también a la protección de los habitantes de la Nueva España a través de la creación de hospitales, casas de misericordia, ordenanzas de protección a las viudas, entre otras.

En este mismo siglo comienzan a entrar en funciones los montepíos de viudas y pupilos encargados de llevar a cabo descuentos al salario con el objeto de asegurar una determinada cantidad que permita otorgar subsidios a los familiares del asegurado.

Es necesario destacar aquí la notable labor de Vasco de Quiroga en la fundación de hospitales en México y Michoacán y el impulso a las industrias artesanales en Pátzcuaro, misma que se envuelve dentro de un visionario proyecto global, de gran originalidad e imaginación.

La actividad de las cofradías continuó hasta la primera mitad del siglo XIX, ya consumada la independencia. La decadencia del sistema artesanal de producción, y por consiguiente los gremios, trajeron la desaparición de las cofradías. No es sino a partir de la segunda mitad del siglo XIX que aparecen las sociedades de ayuda mutua producidas bajo la influencia del socialismo europeo.

²⁶ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo MORALES, Derecho de la seguridad social, Pac, México, 1992, p. 5.

En plena Revolución de Independencia, Morelos el insurgente trazó nuestro primer proyecto de *Nación*, adquiriendo un rango constitucional en Apatzingán en el año de 1814; manifiesta ya en su artículo 25 que el derecho del pueblo al goce de la seguridad es objeto de la institución de los gobiernos.

El espíritu de agremiación y las sociedades mutualistas fueron el germen del cual surgió el *sindicato*, institución creada por el obrero para defender sus intereses y lograr mejores prestaciones y condiciones de trabajo. Las luchas sindicales de Cananea y Río Blanco, antecedentes inmediatos de la Revolución Mexicana, reflejaron el descontento obrero por las precarias condiciones de trabajo.

La primera ley sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, fue promulgada en el Estado de México el 30 de abril de 1904. Esta ley obligaba al patrón a indemnizar al trabajador accidentado; en caso de fallecimiento se otorgaba a los familiares el equivalente a quince días de salario así como los gastos del funeral.

La preocupación de los hombres de la Revolución por la situación de los trabajadores puede apreciarse en los múltiples pronunciamientos y decretos que se produjeron al respecto.

El 31 de diciembre de 1912, Venustiano Carranza gobernador del Estado de Coahuila, expide una ley sobre accidentes de trabajo. El Plan de Guadalupe, suscrito el 26 de marzo de 1913, establecía la necesidad de procurar el bienestar de los obreros.²⁷

Las ideas avanzadas de Salvador Alvarado, gobernador del Estado de Yucatán, se encuentran plasmadas en la Ley del Trabajo, expedida el 11 de diciembre de 1915, en la cual se establece la creación de una sociedad mutualista estatal, a fin de aliviar las difíciles situaciones por las que pasa el trabajador al llegar a la vejez y aquellas de sus familiares al

²⁷ SEDENA, IMSS, ISSSTE, SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, México a través de los informes presidenciales, SEDENA, T. 13, 1976, México, 1976, p. 12.

fallecer éste; ésta fue la primera disposición jurídica de seguridad social propiamente dicha, dictada en México.

Tanto los pronunciamientos del presidente Carranza, como la ley de Salvador Alvarado, son de especial importancia dentro de los antecedentes de la seguridad social. El primero por contener una concepción global de la seguridad social y el segundo por contemplar la creación de un organismo mutualista de carácter estatal. El primero de diciembre de 1916, Venustiano Carranza entrega al Congreso Constituyente de Querétaro el proyecto de reformas constitucionales.

Las fracciones XIV, XXV y XXIX relativas a la seguridad social, quedaron aprobadas en los siguientes términos:

“XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según se haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario”.

“XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que se efectúe por las oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquier institución oficial o particular, y “

“XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado,

deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular”.

El general Obregón aprobó el 2 de junio de 1921 el conocido proyecto de ley para la creación del seguro voluntario, siendo de gran trascendencia, ya que a partir de él se elaboraron un sinnúmero de proyectos y leyes que culminarían con la promulgación de la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1929, siendo Presidente de la República Emilio Portes Gil. Fue aprobada la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, a fin de establecer la obligatoriedad de los seguros sociales, quedando de la siguiente forma:

“XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes con fines análogos”.

En 1931 el presidente Pascual Ortiz Rubio, promulgó la Ley Federal del Trabajo.

Es hasta el 29 de diciembre de 1942 cuando la Ley del Seguro Social es aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 19 de enero de 1943, dando como consecuencia la creación de un organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), mediante un sistema estructural financiado con la participación de trabajadores, patrones y el Estado.

El 30 de diciembre de 1959, se reformó la Ley del Seguro Social, quitándole al IMSS, las facultades relativas a la organización de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, promulgándose la Ley del ISSSTE, dando lugar a la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Ley del Seguro Social sufrió posteriormente reformas pero siempre con la misma finalidad, la de prestar servicio público de seguridad social, determinado que en

1973 se expidiera una Ley del Seguro Social, con vigencia a partir del primero de abril del año señalado.

El 31 de octubre de 1974, aparece la última modificación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, llevada a cabo a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, sin variaciones substanciales y quedando como sigue:

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

En 1976, se puso en vigor la Ley del Seguro Social para las Fuerzas Armadas, que junto con la Ley del Seguro Social y la del ISSSTE, constituyeron a las leyes de pensiones respectivas y que, también originó la creación de un organismo público descentralizado denominado Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicana (ISSFAM).²⁸

Así de esta forma, afirman Rafael Tena y Hugo Italo Morales que: “Podemos concluir que la seguridad en México, nació en el artículo 123 constitucional, base fundamental del derecho del trabajo, y con el transcurso del tiempo, se desligó poco a poco de dicha disciplina, a tal grado que en la actualidad y en la sistemática jurídica, *la seguridad social* es una rama plenamente autónoma, desde el punto de vista doctrinal, legislativo, jurisdiccional y académico, con principios e instituciones propias y con objetivos sumamente progresistas dentro de la esfera social”.²⁹

²⁸ GUZMÁN OROZCO, Renaldo, “La seguridad social en México”, en *Seguridad social*, Pierre Leclerc et. al., Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 41 y 42.

²⁹ TENA SUCK Rafael y Hugo Italo MORALES, *Op. cit.*, p. 16.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO

3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1.1. Concepto de administración

Etimológicamente *administrar* “deriva de la palabra *ad-ministrare*, que significa servir a, o bien de la contracción *ad-manus-traere*, que significa traer a mano, manejar, lo que alude a una gestión de asuntos o intereses; es una actividad teleológica para alcanzar fines humanos”.³⁰

En un sentido amplio, la administración consiste en las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos y tiene como finalidad esencial servir a alguien. Sus características son las de prever, organizar, mandar, coordinar y constatar para prestar un servicio.³¹

3.1.2. Definición de administración pública

Para Miguel Acosta Romero, la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (legislativo y judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de

³⁰ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de derecho administrativo, Porrúa, México, 1988, pp. 9 y 10.

³¹ *ídem*

organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos.³²

Serra Rojas señala que “la Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes, eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación”.³³

Siguiendo los lineamientos de las definiciones antes descritas se puede concluir que la administración pública es el conjunto de elementos personales (humanos), patrimoniales, jurídicos y técnicos con los que cuenta el Estado a través del Poder Ejecutivo, encaminados a la satisfacción del interés público.

3.1.3. Fines

La administración pública actualmente, señala la doctrina, debe ser de tipo social, que implica necesariamente la concepción de la prestación de servicios públicos, incluyendo en los mismos la providencia social, la seguridad social y la protección del hombre en su dignidad y libertad. Para alcanzar lo anterior es indispensable hallar un equilibrio entre la intervención estatal y la participación de la iniciativa privada, pero siempre teniendo en cuenta que se deban garantizar los intereses generales sobre los particulares conforme a la ley. De esta forma controla, tutela y sustituye a la administración privada

³² ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo: Primer curso, Porrúa, México, 1973, p. 64.

³³ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, Porrúa, México, 1992, p. 79.

3.2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe: *“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

La Administración Federal como conjunto de órganos que desarrollan una función administrativa deben estar coordinados, tanto en su estructura como en su acción, esto se logra relacionándolos entre sí de distinta manera. Las principales maneras o formas de acuerdo con las teorías clásicas son la centralización, la desconcentración y la descentralización; y de conformidad con nuestro régimen constitucional, se pueden además clasificar como de carácter federal, local o municipal y, para efectos de nuestro estudio, sólo nos referiremos al ámbito federal.

El derecho mexicano vigente establece como formas de organización de la administración pública: la centralizada, la desconcentrada y la paraestatal, esta última dividida en organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.³⁴

³⁴ MARTÍNEZ MORALES Rafael, Derecho administrativo, Primer curso, Harla, México, 1994, p. 56.

3.2.1. Administración centralizada

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública.³⁵

Acosta Romero, señala que “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la república, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.³⁶

La centralización administrativa implica la unidad de los diversos órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del poder ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías, Departamentos de Estado y Procuraduría General de la República, y de subordinación en el orden interno, por lo que se refiere a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría.

La centralización administrativa centralizada se caracteriza por la relación de jerarquía que vincula a los órganos inferiores con los superiores de la estructura administrativa, los poderes que implica la relación de jerárquica son :

1.- Poder de decisión

2.- Poder de nombramiento

3.- Poder de mando

4.- Poder de revisión

³⁵ *Ibidem*, p. 50.

³⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p. 105.

5.- Poder de vigilancia

6.- Poder disciplinario

7.- Poder para resolver conflictos de competencia

1.- Poder de decisión

Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano ante dos o más posibles caminos por elegir.

2.- Poder de nombramiento

Consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores para designar a los titulares de los órganos que les están subordinados.

3.- Poder de mando

Es la facultad de las autoridades superiores de dar instrucciones y órdenes a los órganos inferiores e indicarles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les corresponden.

4.- Poder de revisión

Es la facultad de los órganos superiores de suspender, modificar o revocar los actos realizados por el inferior y puede ser de oficio o petición de parte.

5.- Poder de vigilancia

Esta facultad se ejercita por medio de actos de carácter esencialmente materiales relativos a la exigencia de rendición de cuentas, practicar investigaciones y, en forma genérica en todos aquellos actos que intentan informar a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores desempeñan sus cargos.

6.- Poder disciplinario

Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.

7.- Poder para la resolución de conflictos de competencia

Permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos, bien porque uno de ellos se atribuya facultades que otro reclame o bien porque ninguno se considere competente en algún caso concreto.³⁷

La administración pública centralizada, es el conjunto de órganos administrativos del Estado, colocados en diversos niveles de jerarquización bajo la dirección de un órgano central en el que se ubica en jefe supremo de la administración pública (Presidente de la República), haciendo depender de él a los demás órganos mediante una dependencia jerarquizada.

En México, la administración pública esta representada por el Presidente de la República, como titular del poder ejecutivo; dentro de la estructura mexicana tiene un doble carácter, como organismo político y órgano administrativo. Actúa como una autoridad administrativa, realiza y desarrolla la voluntad del legislador al aplicar las leyes, ocupa el lugar más alto en la jerarquía administrativa con poder de mando, decisión y jerárquico, indispensable para la unidad de la administración.

³⁷ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, Manual de derecho administrativo, Trillas, México, 1990, p. 65.

3.2.2. Administración desconcentrada

Es la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicio o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su doble objetivo es. acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y descongestionar al poder central.³⁸

La desconcentración administrativa es una de las formas de organización administrativa, o sea, el modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados, por lo tanto no llegan a tener personalidad jurídica propia.

La desconcentración en el derecho administrativo, tradicionalmente, se ha considerado como una forma de organización administrativa referida a entes que realizan funciones administrativas y que gozan de cierta libertad de acción en el aspecto técnico, propio de alguna materia que es la competencia del órgano central del cual dependen dichos entes.³⁹

Por su parte, Andrés Serra Rojas afirma, “la desconcentración administrativa, sin salir del marco de la relación de jerarquía centralizada, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que se desligan del poder central y por ser a quienes se les otorgan facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y

³⁸ III, Diccionario jurídico mexicano, Porrúa-UNAM, México, 1994, p. 1090.

³⁹ MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, Derecho fiscal mexicano, Ediciones contables y administrativas, México, 1984, pp. 114-116.

responsabilidades precisas, que no les alejan de la propia administración y en tanto la competencia que les asigna o confiere no llega a su autonomía”.⁴⁰

Los conceptos desconcentración administrativa y desconcentración política, encuentran su diferencia principalmente en que ésta última es una competencia que ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, e implica en forma total al Estado, mientras que la primera se ocupa de ciertas materias propias de su naturaleza, en el ámbito del poder federal.

De las anteriores definiciones, concluimos que la administración desconcentrada, es la forma de organización administrativa mediante la cual se transfiere a un órgano encuadrado dentro de la jerarquía y subordinación que los unen al poder central, mediante funciones con cierta autonomía, parámetros y directrices que fija el poder central

3.2.3. Administración pública paraestatal o descentralizada

La ley orgánica de la administración pública federal señala en su artículo 45 que: *“Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”*.

El régimen de la administración pública paraestatal o descentralización encuentra su fundamento constitucional en el artículo 90 que establece: *“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación.*

⁴⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. cit.*, p. 498.

Las leyes determinarán las relaciones entre paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

El régimen paraestatal comprende una serie de entidades diversas, mencionadas en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal y en leyes especiales que la regulen.

La descentralización mexicana equivale a lo que la ley denomina administración pública paraestatal. Esta comprende organismos descentralizados en estricto sentido, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

La descentralización administrativa en estricto sentido, es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.⁴¹

La descentralización administrativa en estricto sentido, es una forma de organización que adopta mediante una ley (en el sentido material) la administración pública, para desarrollar: actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico particular.

3.2.3.1. Descentralización

Descentralización según el Diccionario de la Lengua Española significa acción y efecto de descentralizar y, esta última: “Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el

⁴¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, *Op. cit.*, p. 132.

legislador, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos. Aunque la multiplicación creciente de los fines del Estado, particularmente de orden económico, es forma política que también se utiliza para actividades estatales de otros propósitos públicos.⁴²

Es decir, la descentralización significa alejamiento del centro. La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la administración pública.

La descentralización consiste entonces en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. El único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

3.2.3.2. Características

- 1.- Son creadores, invariablemente por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del ejecutivo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.

⁴² III, Op. cit., pp. 1084 y 1085.

- 5.- La sede de las oficinas y dependencias , ámbito territorial.
- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y presentación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8.- Cuentan con un patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.
- 11.- Régimen fiscal.⁴³

3.2.3.3. Fundamento constitucional

La reforma del artículo 90 de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, establece que: *“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op. cit.*, p. 379.

La reforma constitucional transcrita, señala el fundamento en la ley suprema de la administración pública tanto centralizada como paraestatal, es decir, de los entes desconcentrados, de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos.

3.2.3.4. Clases

3.2.3.4.1. Descentralización por región

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa, cuya finalidad es manejar los intereses colectivos de la población radicada en determinada circunscripción territorial.⁴⁴

Los fundamentos en los que se ha sustentado este régimen consisten básicamente en que se adaptan en forma más efectivas las aspiraciones democráticas, en razón de que proporcionan a los gobiernos la posibilidad de designar a las autoridades que manejarán los negocios que les son comunes y en circunstancia ejerce sobre las mismas un control mediante la opinión pública, que unida a la posibilidad de todos los habitantes de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye por sí una participación activa del pueblo en los negocios públicos que les afectan o interesan.

La administración descentralizada por región significa la posibilidad de una región de los servicios públicos y en general, de las atribuciones que les corresponden al Estado.

La legislación mexicana adoptó la administración descentralizada por región en la forma de organización municipal. Así, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

⁴⁴ BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Op. cit.*, p. 85.

3.2.3.4.2. Descentralización por colaboración

Esta forma de descentralización, constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, en razón de que se origina en la mayor intervención en la vida privada por parte del estado y por tanto, se le presentan mayores problemas a éste último. Por lo tanto para su resolución es necesaria una mejor preparación técnica de la cual muchas veces carecen los funcionarios públicos y los empleados administrativos de carrera, por lo que se le impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración en la función administrativa; de esta manera se afirma que la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.⁴⁵

Algunos ejemplos de este tipo de organización son las cámaras de comercio e industria, las asociaciones agrícolas, las uniones de comerciantes ambulantes, uniones de comerciantes, de mercados públicos municipales, establecimientos de enseñanza particulares, etc.

3.2.3.4.3. Descentralización por servicio

“La descentralización por servicio es el medio o forma que a partir del derecho administrativo tiene el Estado para satisfacer necesidades de orden general las cuales requieren procedimientos técnicos, sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial”.⁴⁶

Esta forma de organización administrativa reposa en una consideración técnica para el desempeño de una actividad determinada, es decir, la presentación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedades de la Nación, la

⁴⁵ FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, Porrúa, México, 1992, p. 208.

⁴⁶ Ibidem, p. 87.

investigación científica y tecnológica, o a la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁴⁷

También se le conoce como establecimientos públicos, entes autónomos, administración directa, descentralización técnica, entidades paraestatales y otras.

La descentralización administrativa por servicios, es una forma de organización que adopta mediante una ley, en sentido material la administración pública desarrolla:

1.- Actividades que le competen al Estado o que en un momento determinado son de interés general.

2.- Por medio de organismos creados especialmente para ello dotados de:

a) Personalidad jurídica

b) Patrimonio propio

c) Régimen propio

La descentralización por servicios es una forma de administración administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos; pero esta relación no destruye la unidad del Estado ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, permitiendo al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.⁴⁸

⁴⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 712.

⁴⁸ Idem

Descentralización por servicio, en este sentido, significa retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general especializada en su objeto.

El artículo 3° de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su primera fracción establece: *“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal*

“I. Organismos descentralizados”

Por su parte el artículo 45 de la LOAPF, reformado el 14 de mayo de 1986, dispone que: *“Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.*

La Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, en su artículo 14 establece que: *“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:*

“I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II. La prestación de un servicio público o social, o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

El artículo 15 de la LFEP, agrega que: *“En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Poder Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:*

“I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar un patrimonio, así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el órgano de gobierno y designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del organismo;

VIII. Sus órganos de vigilancia, así como sus facultades, y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de organismos descentralizados.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de extinción y liquidación”.

El Estado en sus relaciones con los organismos descentralizados, procura asegurarles su autonomía orgánica y financiera, proporcionándoles los elementos e instrumentos indispensables para su desarrollo y control, con el objeto de mantener la unidad y eficacia de su desenvolvimiento, sobre las bases de la constitución de un patrimonio de bienes de la Federación, para la prestación de servicios públicos o la realización de fines de interés general.

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización administrativa, a la vez que se les confiere una competencia limitada para mantener su autonomía, es decir, logran esa autonomía al serles transferidos por la autoridad central los poderes de decisión que les sustraen del poder disciplinario y de revocación puesto que no están sometidos directamente a la jerarquía administrativa.⁴⁹

Respecto de los organismos descentralizados que prestan el servicio de seguridad social, el artículo 5° de la LFEP dispone que: *“El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.*

⁴⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Op.cit.*, p. 714.

Aquellas entidades que además de órganos de gobierno, dirección general de órgano de vigilancia, cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o su equivalente, se seguirán rigiendo en cuanto a esos órganos especialmente de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos”.

Las características atribuidas a los organismos descentralizados como personas jurídicas de derecho público, son las siguientes:

- 1.- Se crean por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.
- 2.- Poseen un régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia.
- 4.- Cuentan con patrimonio propio.
- 5.- Tienen denominación.
- 6.- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.
- 7.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 8.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 9.- Realizan función administrativa, es decir, su objeto y finalidad.
- 10.- Régimen fiscal.
- 11.- Existe un control o tutela por parte del Estado, sobre su actuación.

3.2.4. Empresas de participación estatal

Empresa pública, “es un organismo económico coordinador de diversos elementos y bienes del Estado para producir bienes y servicios, comprende la actividad industrial y comercial del Estado. La empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la mediación de bienes y servicios para el mercado. El carácter de pública la tendrá cuando el Estado proporcione una parte o el total de esos medios”.⁵⁰

La empresa pública puede adoptar varias formas:

1.- Algunas empresas públicas se crean por disposiciones legislativas, tienen patrimonio y personalidad jurídica propios pero forman parte de la administración.

2.- Otras más se crean por la adquisición por distintos medios de una sociedad mercantil donde el estado crea la sociedad y las partes sociales le pertenecen en su totalidad convirtiéndose el Estado en el único socio.

3.- También hay empresas públicas en las que el Estado adquiere una parte del capital de una sociedad mercantil pero sin estatizar, sino concurriendo con los particulares para asociar capital público y privado.⁵¹

Su regulación jurídica la encontramos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales del 14 de mayo de 1986 y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece; “*Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:*

1.- *Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.*

⁵⁰ *Ibidem*, p. 140.

⁵¹ OLIVERA TORO, Jorge, *Op. cit.*, p. 140.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal;

o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien, designar al presidente o director general o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en la que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servicios públicos federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderante”.

3.2.5. Fideicomisos Públicos

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: *“Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III de esta ley son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las atribuciones del*

estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración Pública centralizada”.

Los elementos del fideicomiso público son los siguientes:

1.- El Fideicomitente: Es el ejecutivo, en el caso de la federación por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.- Patrimonio fiduciario o fideicomitado: Se constituye por el conjunto de bienes y derechos que el Estado, como fideicomitente, tramita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus fines.

3.- El Fiduciario: Lo constituye cualquier sociedad nacional de crédito.

4.- Objeto: La realización de actividades como prioritarias para el Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

5.- Fines: Se encuentran delimitados por el interés general.

6.- Duración: son de vigencia indefinida.

Los fideicomisos públicos son aquellos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran análogos a los organismos públicos descentralizados o a la empresa de participación estatal mayoritaria, cuyo fin es auxiliar al Ejecutivo Federal mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país⁵².

⁵² *Ibidem*, p. 155.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES COMO APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL I.M.S.S.

4.1. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

La última modificación que tuvo el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución fue establecida de la siguiente manera: *“Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesión involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de los servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados otros sectores sociales y sus familiares”*.

De esta manera la seguridad social quedó a cargo de los diferentes organismos encargados de proporcionar a la comunidad, entre los que podemos mencionar al Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, etc.

Este fundamento constitucional da origen y cimientos jurídicos al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo encargado de la procuración de la seguridad social.

La definición legal se establece en el artículo 2° de la Ley del Seguro Social que dice: *“La seguridad social tiene como garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de asistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”*.⁵³

El artículo 3° de la Ley del Seguro Social dispone: *“La realización de la seguridad social esta a cargo de las entidades o dependencias públicas, federales o locales y los acuerdos descentralizados conforme a lo dispuesto por la ley y demás ordenamientos legales sobre la materia”*.⁵⁴

En nuestro derecho el seguro social, según lo establecido por el artículo 4° de la multicitada ley, *“es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio de carácter nacional”*.⁵⁵

4.1.1. Funciones y Atribuciones

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social, enumera las facultades y atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social con el objeto de alcanzarlos fines y funciones de procurar y proporcionar la seguridad social, y son:

I.- Administrar los diversos ramos del seguro social y prestar los servicios colectivos que señala la ley;

II.- Satisfacer las prestaciones que establece la ley;

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

⁵³ Vid NLSS.

⁵⁴ Vid NLSS.

⁵⁵ Vid NLSS.

IV.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades;

V.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles para los fines que le son propios;

VI.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacaciones, velatorios; así como, centros de capacitación, deportivos, de seguridad social para el bienestar 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;

VII.- Establecer y organizar sus dependencias;

VIII.- Expedir sus reglamentos interiores;

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

X.- Registrar a los patrones y demás 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 hubiesen incurrido;

XI.- Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto del hecho que dio origen a su aseguramiento, aun cuando el patrón o sujeto obligado hubiesen omitido presentar el aviso de baja respectivo;

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

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

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

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

XVI.- Ratificar, rectificar y cambiar las clasificaciones y el grado de riesgos de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas de riesgo de trabajo;

XVII.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en términos 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;

XX.- Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos;

XXI.- Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y sus reglamentos; y

XXII.- Las demás que le otorguen esta ley, sus reglamentos y cualesquiera otras disposiciones aplicable”.

4.1.2. El Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo

El término *organismo fiscal autónomo* se empleó por primera ocasión en el decreto que reformo el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que expidió el Presidente Manuel Ávila Camacho, en uso de sus facultades extraordinarias que gozaba, de fecha 24 de noviembre de 1944.

Anteriormente el mencionado artículo estaba redactado de la siguiente manera: *“El título donde consta la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo”.* Situación que resultaba ineficaz para el funcionamiento del régimen obligatorio del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que al ser títulos ejecutivos tenían forzosamente que iniciar procesos judiciales ante los Tribunales del Fuero Común como particular, situación que ocasionaba carencias financieras al instituto, para poder sostener sus objetivos.

La reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social quedó redactada de la siguiente forma: *“La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto del Seguro Social en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos fiscales y las bases de liquidación, fijar la cantidad líquida, sus percepciones y cobros de conformidad con la Ley del Seguro Social”.*

Adquiriendo una doble naturaleza, el Instituto para la organización y administración de los servicios de seguridad social adquiere la calidad de organismo

descentralizado por servicios y al mismo tiempo para determinar, cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales, se reviste de las cualidades antes mencionadas de organismo fiscal autónomo.

“Con la entrada en vigor de la reforma, comenzó la discusión jurídica para determinar la naturaleza legal de las cuotas obrero patronales. La discusión se acentuó cuando la Ley de Ingresos de la Federación del 1º de enero de 1945 incluyó las aportaciones dentro del capítulo de derechos y, con tal criterio, el Tribunal Fiscal de la Federación resolvió que “Debe considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de un servicio que el Instituto presta.. Además la naturaleza de esas aportaciones se hace más palpable por las disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación...Aclara la naturaleza de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta procedente la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no han tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o beneficia recibido por sus trabajadores”.⁵⁶

Clasificación que se consideró incorrecta y se ubicó de nueva cuenta en el capítulo de impuestos de la Ley de Ingresos de la Federación.

Adquiriendo vigencia con la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión 4607/55, visible en las páginas 327 a 329 del informe de su presidente al terminar el año de 1971, que establece:

“El legislador ordinario en su artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dio el carácter de aportaciones de seguridad social, considerando las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial. Puede estimarse como un cumplimiento de prestaciones del patrón en bien del trabajador, constituyendo un salario solidario que halle su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna. De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago de servicios públicos del seguro social, quedan

⁵⁶ MORENO PADILLA, Javier, *Op. cit.*, p. 40.

comprendidas dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta a el Estado".⁵⁷

El amparo en revisión 4607/55, Manufacturas, S.A., del 26 de junio de 1971, SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL, EN LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN, COMO SERVICIO PÚBLICO NACIONAL. Si la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación de la seguridad social como un servicio público, debe concurrir en su creación y funcionamiento, características generales de todo servicio público, es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que trata de cubrir, uniforme y poco onerosa, finalidades que obligan una intervención especial del poder público que garantice la realización eficaz de esos objetivos, que haciendo uso de su potestad de imperio, dicte las disposiciones que sean necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público en beneficio del núcleo que padece, por encima de los intereses particulares, de tal forma que procure dejar fuera del acuerdo de voluntades de los particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la ley que crea el servicio. En este orden de ideas, cabe señalar que el legislador del artículo 135 de la Ley del Seguro Social dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del seguro social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento legal en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna y su ley reglamentaria.

El Tribunal Fiscal de la Federación en pleno del 2 de febrero de 1966 en contradicción de la resolución, señaló que: "Los créditos fiscales, como son las aportaciones de seguridad social, deben tener forzosamente su fundamento constitucional en el artículo 34 fracción IV, en virtud de que del artículo 123 no se deriva obligaciones de estas características, menos aún de que el Instituto pueda determinar los créditos a su favor en cantidad líquida y cobrarlos de manera proporcional, equitativa en beneficio de la seguridad social. Sin embargo en el amparo en revisión 460/55 la Suprema Corte de Justicia consideró que el fundamento no es

⁵⁷ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo MORALES, *Op. cit.*, p. 80.

comprendidas dentro de los tributos que impugna el Estado a las partes con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un fin consagrado en beneficio de una persona jurídica distinta a el Estado".⁵⁷

El amparo en revisión 4607/55, *Manufacturas, S.A.*, del 26 de junio de 1971, **SEGURO SOCIAL, FUNDAMENTO DE LAS CUOTAS DEL, EN LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN, COMO SERVICIO PÚBLICO NACIONAL**. Si la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal considera la implantación de la seguridad social como un servicio público, debe concurrir en su creación y funcionamiento, características generales de todo servicio público, es decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social que trata de cubrir, uniforme y poco onerosa, finalidades que obligan una intervención especial del poder público que garantice la realización eficaz de esos objetivos, que haciendo uso de su potestad de imperio, dicte las disposiciones que sean necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público en beneficio del núcleo que padece, por encima de los intereses particulares, de tal forma que procure dejar fuera del acuerdo de voluntades de los particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la ley que crea el servicio. En este orden de ideas, cabe señalar que el legislador del artículo 135 de la Ley del Seguro Social dio el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del seguro social, considerando a las cuotas como contribuciones de derecho público de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hallan su fundamento legal en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna y su ley reglamentaria.

El Tribunal Fiscal de la Federación en pleno del 2 de febrero de 1966 en contradicción de la resolución, señaló que: "Los créditos fiscales, como son las aportaciones de seguridad social, deben tener forzosamente su fundamento constitucional en el artículo 34 fracción IV, en virtud de que del artículo 123 no se deriva obligaciones de estas características, menos aún de que el Instituto pueda determinar los créditos a su favor en cantidad líquida y cobrarlos de manera proporcional, equitativa en beneficio de la seguridad social. Sin embargo en el amparo en revisión 460/55 la Suprema Corte de Justicia consideró que el fundamento no es

⁵⁷ TENA SUCK, Rafael y Hugo Ítalo MORALES, *Op. cit.*, p. 80.

estrictamente la materia tributaria sino lo dispuesto en el artículo 123 constitucional por tratarse de un servicio público; aceptándose así la tesis para la parafiscalidad de las cuotas”.⁵⁸

El Código Fiscal de la Federación, establece en el artículo 2° que: “*Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:*

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado”.

El mismo dispositivo agrega que cuando sean organismos descentralizados los que proporcionan la seguridad social, las contribuciones tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social, de esta manera se acepta la dualidad de funciones de este tipo de organismos que se encargan de proporcionar los servicios de seguridad social, porque si bien es cierto que tiene la calidad de descentralizados para el servicio público, por otra parte adquiere la calidad de organismo fiscal autónomo con características de autoridad en la administración de estas aportaciones.

El amparo en revisión 861794, S.A., del 13 de marzo de 1995, SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL, SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

Del examen de lo dispuesto en los artículos 2° del Código Fiscal de la Federación y 260, 268, 269, 271 y demás relativos a la Ley del Seguro Social, se desprende que las cuotas son contribuciones no sólo por la clasificación que en ella hace el primero de los preceptos citados, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas

⁵⁸ MORENO PADILLA, Javier, Op. cit., p. 83.

por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sin que por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios que se advierte en la evolución legislativa respecto a que el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituido desde sus orígenes como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, se convirtió en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social investido de la facultad de determinar los créditos a cargo de los sujetos obligados y de cobrarlos a través del procedimiento económico-coactivo y que por lo mismo en su actuación debe observar las mismas limitaciones que corresponden a la potestad tributaria en materia de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público.

En este sentido, el cobro de las aportaciones de seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene carácter de créditos fiscales perfectamente establecidos en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 4° que a la letra dice: *“Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o de sus accesorios, incluyendo los que se deriven de responsabilidades del Estado y tenga derecho a exigir de sus servidores públicos de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena”*. Por lo tanto, se debe considerar que efectivamente la naturaleza jurídica de determinar y cuantificar adeudos fiscales en su calidad de organismo fiscal autónomo y con facultades económicas-coactivas, a través del procedimiento administrativo de ejecución

La facultad económica-coactiva, por ser un régimen de excepción sólo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado ya que por ser una excepción la misma no es delegable, ni siquiera por el propio legislador, máxime al no estar prevista en forma expresa en nuestra Carta Magna, ya que el propio Tribunal lo ha señalado al establecer que se trata de una facultad implícita.

La Ley del Seguro Social en su artículo 267, determina el carácter de fiscal al pago de las cuotas, recargos y capitales constitutivos, con lo que deja de juzgar su verdadero carácter fiscal. Asimismo, el artículo 271 del propio ordenamiento señala la autorización al Instituto para ejercer el procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido oportunamente cubiertas.

Por lo tanto, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la modificación de la Ley del Seguro Social, constituyó el fundamento más importante para que se le diera el carácter de organismo fiscal autónomo, con atribuciones muy especiales, tales como la posibilidad de recaudar, administrar y aplicar sus propios ingresos a gastos específicos, constituyendo necesariamente en nuestro sistema jurídico un organismo descentralizado por servicios y por ende, distinto a la dependencia fiscal de la administración pública centralizada.

4.1.3. El Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad

En una primera etapa la Suprema Corte de Justicia de la Nación no consideró al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo descentralizado por servicios con personalidad jurídica propia, como autoridad para los efectos del amparo, por lo que sobreseyó los juicios de garantías que se promovían en contra de éste y, así señalaba en el amparo: Artículo Mundet para embotelladoras, S. A., tomo LXXXVII, p. 731, del 25 de enero de 1946, unanimidad de votos, Segunda Sala que:

“El Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene carácter de autoridad por lo que su determinación fijando a cargo de la parte quejosa aportes mayores que los que señalan los artículos 63 y 96 de la Ley del Seguro Social, no puede ser materia del juicio de garantías el cual debe sobreseerse, pues su naturaleza es análoga a la de la dirección general de pensiones civiles de retiro, a la de la Universidad Nacional Autónoma de México y a la de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados. Por lo tanto, aquellas determinaciones que se reclama, no es un acto de autoridad ya que el Instituto Mexicano del

Seguro Social debe acudir a los Tribunales Civiles para reclamar en el juicio el pago de las aportaciones con apoyo de un título ejecutivo”.

Pero posteriormente con la reforma de 1944, al artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1943, se envistió al Instituto con facultades especiales que lo convirtieron en organismo fiscal autónomo y a las aportaciones para el seguro social, con el carácter de fiscales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación rectificó las anteriores opiniones en lo relativo a que el juicio de amparo no procedía contra organismos descentralizados y se formó la jurisprudencia número 219, publicada en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1975, tercera parte, Segunda Sala, p. 492 y que a la letra dice:

“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 lo tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interpongan”.⁵⁹

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD. “El Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando fija el monto de los aportes obrero-patronales, actúa como organismo fiscal autónomo, conforme al artículo 135, reformado, de la Ley del Seguro Social, lo cual implica que, en ese caso, procede con el carácter de autoridad y en tales situaciones la calidad de autoridad que tiene dicho Instituto, deriva de la propia Ley del Seguro Social, y no del Reglamento sobre el pago de cuotas y contribuciones del Seguro Social”. (TOMO XCVIII, pág. 1454.- Amparo en revisión 621/46, Sec. 1º.- “La Magdalena”, S.A.- 19 de noviembre de 1948.- Unanimidad de cuatro votos).

⁵⁹ Citado por GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al estudio del juicio de amparo, Porrúa, México, 1992, p. 10.

Entonces cuando un organismo descentralizado actúe como organismo fiscal autónomo, será autoridad para efecto del amparo, pero solamente en esos casos, no en sus demás actuaciones, por las que no podrán los gobernados promover el juicio de garantías, porque no serán actos impugnables en amparo y deben considerarse actos de particulares, como los que realiza cualquier otro organismo descentralizado.⁶⁰

Como lo establece el amparo en revisión 2328/47. Cinematografistas Unidos S.A. 7 de noviembre de 1959. cinco votos. ponente: José Rivera Pérez Campos; que a la letra dice:

SEGURO SOCIAL. COMPETENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN HECHO PARA VALER UN JUICIO DE AMPARO EN EL CUAL SE CONTROVIERTEN ACTOS DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD ECONOMICA-COACTIVA. “Si los actos reclamados en la segunda demanda se hacen consistir en el cobro de cantidades derivadas de cuotas obrero-patronales, que fueron determinadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, actos que se imputan a la oficina Federal de Hacienda encargada de los cobros del mencionado Instituto tales actos deben estimarse administrativos, en virtud de que se realizan en ejercicio de la facultad económico-coactiva para hacer efectivas cantidades provenientes de cuotas obrero patronales, determinadas por el referido Instituto del Seguro Social que tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, en los términos del artículo 135 de la ley de la materia; y como además, tales autoridades son federales, el caso esta comprendido dentro de lo previsto por los artículos 84, fracción I, inciso de la Ley de Amparo, y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.

En este sentido, el Tribunal Colegiado del Sexto Circuito en el amparo en revisión 97/98 estableció la siguiente tesis:

⁶⁰ *ídem*

SEGURO SOCIAL. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO SOLICITADO POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. “El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, cuyos recursos se hayan constituidos en otros, por las cuotas que deben aportar obrero y patrones. Por disposición del artículo 268 de la Ley que lo rige tiene el carácter de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar los créditos acerca de aquellos causantes y fijar las bases para su liquidación de acuerdo con la Ley pudiendo llevar a cabo el procedimiento económico-coactivo. En las condiciones la razón que existe para considerar que tratándose del cobro de cuotas obrero-patronales, el Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad para los efectos del amparo, es la misma que permite considerar que a dicho Instituto le esta vedado el ejercicio de la acción Constitucional para salvaguardar esa facultad. En efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social obra como órgano del Estado en uso del jus imperio para allegarse a la parte de sus recursos que constituyen en las cuotas referidas y por lo mismo el juicio de amparo no es un medio que pueda utilizar para salvaguardar esa atribución legal..”.

Pero existen diversas tesis procedentes de Tribunales Colegiados de Circuito-acordes con la idea de que los organismos descentralizados por servicio y en este caso el IMSS forma parte del Estado-, en el sentido de que para efectos de amparo son actos de autoridad que mediante los cuales los funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados pretenden imponer dentro de su actuación fiscal, con base en la Ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes, o limitar sus derechos.

4.2. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

4.2.1. Hecho generador de las aportaciones de seguridad social

En primer término el régimen obligatorio se configura plenamente entre las personas que están vinculadas con una relación de trabajo; el artículo de la Ley Federal

del Trabajo considera que este vínculo se configura cuando se presta un servicio subordinado a otra mediante un pago de un salario. La mencionada relación es automática, en el momento mismo que se comienza a prestar el servicio la relación se formaliza.

El concepto moderno de subordinación jurídica viene a ser el motor central del hecho generador de la vinculación tributaria; en el momento mismo que una persona inicia a prestar servicios a otra, no importa que exista contrato o se carezca del mismo, esta persona además de estar relacionada laboralmente origina la obligación, exige para que se generen las obligaciones descritas en la Ley del Seguro Social para el régimen obligatorio. Es pues la relación laboral el germen para que estos servicios colectivos hayan proliferado e inclusive se hayan diseminado a otras áreas de la población.⁶¹

Prácticamente se concretó la legislación actual de seguridad social a considerar que forman parte del Régimen Obligatorio los trabajadores que están subordinados jurídicamente a un patrón, los otros casos se reestructuraron para ubicarlos en el sistema denominado Incorporación Voluntaria al régimen obligatorio, que como se ha visto, tienen particularidades que modifican el sistema oficial y provocan una alteración al hecho generador. La incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio, se puede presentar cuota de trabajadores que conducen a una obligación fiscal determinada en cantidad líquida y ésta exigibilidad se presenta con la calidad de créditos de aportaciones de seguro social. Por lo tanto el hecho generador será la incorporación voluntaria apoyada específicamente en los decretos de incorporación.⁶²

Por lo tanto, el hecho generador de las aportaciones de seguridad social, se describe en la propia ley del seguro social, al establecer los sujetos pasivos de la relación y de aseguramiento en el régimen obligatorio.

⁶¹ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Op. cit.*, p. 106.

⁶² MORENO PADILLA, Javier, *Op. cit.*, p. 298.

4.2.2. Sujetos de la contribución de seguridad social

4.2.2.1. Sujeto activo

Lo constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado en su calidad de organismo fiscal autónomo.

4.2.2.2. Sujeto pasivo

Estos pueden ser uno o varios, ya se trate de particulares o del propio Estado.

Se trata de un sujeto cuando son, o el trabajador, o el patrón considerados individualmente.

Cuando se trata de varios sujetos puede ser el trabajador, el patrón y el Estado.

También pueden ser sujetos pasivos, un particular o el Estado, o ambos a la vez.

Sin el retener el Instituto no podría gravar cantidad de sujetos obligados y controlarlos para hacer cumplir con sus obligaciones en esta materia, por lo que se requiere ineludiblemente de él.

“La única persona que se identifica para los fines de recaudación es el patrón, quien carga con todas las obligaciones fiscales y materiales de la determinación y pagos de cuotas, facultado para descontar las cuotas obreras a los trabajadores que perciban más del salario mínimo, debiendo enterarlas dentro del plazo legal concedido... la ley identifica al patrón como depositario auxiliar de la autoridad recaudadora, obligándole a recibir la cosa, cuidar y conservar la cosa, abstenerse de usar para sí y enterarla al

Instituto oportunamente, siendo el único responsable en caso de incumplimiento, e inclusive podría cometer el delito de depositario infiel”.⁶³

4.2.3. Objeto

Lo representa el hecho imponible o presupuesto de hecho previsto por el artículo 240 fracción XI de la Ley del Seguro Social, en relación con los supuestos previstos en el artículo 12 del mismo ordenamiento y es la relación laboral individual o colectiva que implica subordinación jurídica. De esta forma “quedan comprendidas dentro del objeto que no ocupa, tanto la incorporación como la continuación voluntarias al régimen obligatorio, las cuales pueden ser voluntarias, no transforman o alteran el objeto de la contribución de la seguridad social, porque una vez expresada la voluntad, se da la situación de hecho o jurídica necesaria para que se genere el crédito tributario de Seguridad Social”⁶⁴

4.3. CLASIFICACIÓN DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Las aportaciones de seguridad social se clasifican en cuotas obrero patronales, solamente patronales, capitales constitutivos y sus accesorios (recargos, actualización y multas).

4.3.1. Capitales constitutivos

A los capitales constitutivos se les considera contribuciones y créditos fiscales, de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 267 de la Ley del Seguro Social y segunda fracción II del Código Fiscal de la Federación.

⁶³ Ibidem, p. 302.

⁶⁴ Ibidem, p. 231.

Los capitales constitutivos, establecidos en el artículo 84 de la Ley del Seguro Social, exigen a los patrones que han sido omisos en el cumplimiento de la ley, la suma de dinero cuyos réditos sirven para que el Instituto cubra, en los casos concretos de la omisión, las pensiones y prestación a que legalmente se haya obligado.

Los capitales constitutivos sólo surgen en materia de seguros de riesgos de trabajo, de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El artículo 84 de la Ley del Seguro Social, establece: *“El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio de que el instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar. La misma regla se observará cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que se disminuyan las aportaciones a que los trabajadores asegurados o beneficiarios tuvieren derecho, limitándose los capitales constitutivos, en este caso, a las sumas necesarias para completar las prestaciones correspondientes señaladas en la ley.*

Los avisos de ingreso o alta de los trabajadores asegurados y los de modificaciones de su salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos, aún cuando los hubiese presentado dentro de los cinco días a que se refiere el artículo 19 de este ordenamiento”.

El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos en la forma y términos previstos en ésta ley y reglamento”.

El artículo 267 de la Ley del Seguro Social, señala: *“El pago de las cuotas, recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal”.*

4.3.1.1. Clasificación

La Ley del Seguro Social establece como materia generadora del crédito fiscal denominado capital constitutivo, diversos tipos de situaciones que al llevarse a cabo por los patrones originan un adeudo tributario, y son los siguientes;

- a) Importe substitutivo de pensión cuando existe indemnización global;
- b) Riesgos de trabajo que sufren personas a consecuencia de sus labores y no han sido asegurados al Instituto en forma oportuna;
- c) Daños y perjuicios que sufren familiares y asegurados cuando no se inscribe correctamente a estos últimos y sufren por ello una disminución en las prestaciones del capítulo de riesgos de trabajo;
- d) Daños y perjuicios que sufren dererchohabientes y trabajadores cuando irregularidades patronales en la inscripción no se les puede otorgar las prestaciones del capítulo de enfermedades y maternidad, en los términos y magnitud de sus condiciones reales de trabajo.

4.3.1.2. Constitucionalidad

“En ningún momento se justificó este adeudo en la exposición de motivos ni tampoco se definió su naturaleza por esta razón los tribunales comenzaron a considerar que la liquidación de este adeudo tenía características de sanción, ya que se originaban de una omisión patronal, como es la inscripción de un trabajador y la fijación incorrecta del grupo de cotización de los trabajadores, como se observaba desproporcionado del monto del crédito como la posible infracción cometida, se habló de multas excesivas y confiscatorias, que inclusive transgredía el artículo 22 constitucional. Además de que se

violaba la garantía de ausencia y sus elementos fundamentales no estaban previstos en la ley”⁶⁵

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que este tipo de créditos no eran inconstitucionales en jurisprudencia firme que dictó en el año de 1972, donde fijó varias tesis sobre este particular siendo las más importantes las que señalan que este crédito no violaba la garantía de audiencia, no era confiscatorio y no tenía ninguna relación con los principios de proporcionalidad y equidad por tener como fundamento en el artículo 123 constitucional en las fracciones XVI Y XXIX (tesis visibles en las páginas 260 a 266 del informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1972).

Amparo en revisión 5976/69, Anderson Clayon & Co. S.A. 11 de enero de 1972:

SEGURO SOCIAL CAPITALES CONSTITUTIVOS. Los capitales constitutivos contenidos en el artículo 48 de la Ley del Seguro Social no tienen su origen en la fracción VII del artículo 73 de la Constitución federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, fracción XIV y XXIX de la propia constitución; la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales y la segunda a la obligación del Estado de establecer regímenes de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con los capitales constitutivos. El artículo 31, fracción IV de la Constitución federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera profesional y equitativa que dispongan las leyes, y por ello, no rige para los citados capitales; los principios en el contenido 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 por concepto de los capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores o a sus beneficiarios

⁶⁵ *Ibidem*, p. 235.

Cabe señalar que las disposiciones dictadas en la tesis son las que estaban en vigor cuando se aprobaron las ejecutorias que las contienen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que el pago de los capitales constitutivos no tiene ninguna relación con el artículo 31 fracción IV Constitucional, ni que su fundamento se encuentre en el legislador de la Ley del Seguro Social en la fracción VII del artículo 73 de la Carta Magna, sino sólo en el artículo 123 constitucional, por lo que consideramos indebido lo anteriormente mencionado, sobre todo porque significa un desmembramiento del problema.

Amparo directo 262/91. Ingeniero Tres Valles, S.A., 10 de septiembre de 1991:

SEGURO SOCIAL. CAPITALS CONSTITUTIVOS. NO SON CONTRIBUCIONES

Los capitales constitutivos que deben cubrirse al Instituto en términos del artículo 84 en relación con el 96 de la Ley del Seguro Social, no tienen el carácter propio de una contribución, aún cuando el diverso artículo 267 del mismo ordenamiento legal les otorgue el carácter de fiscal, pues su origen deriva del artículo 123 fracción XIV, y XXIX de la Constitución, y no del diverso artículo 31, fracción IV de la Carta Magna, asimismo, su finalidad es distinta de la de los tributos pues mientras aquellos tienden a cubrir el monto de las prestaciones o servicios otorgados a un trabajador que por omisión no se encuentra afiliado, por lo cual se persigue la continuidad en la prestación de esos servicios que otorga el Instituto, en cambio los impuestos o contribuciones fiscales tienden a satisfacer las necesidades del gasto público de la federación de los Estados o de los Municipios. La enumeración que hace el artículo 267 es meramente práctica ya que el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a impuestos como a cualquier otra prestación a favor del Estado o de algún organismo descentralizado como obligación a cargo de los particulares y que puede exigirse coactivamente, sin que ello implique que se trata de las contribuciones, alude el artículo 31, fracción IV de la Constitución.

La creación de los adeudos llamados capitales constitutivos pueden ser justificados dentro de la estructura tributaria, siempre y cuando se ajuste a los principios de proporcionalidad, equidad y legalidad, que en forma primaria desarrolla esta rama del

derecho; definitivamente sí tiene que ver este tipo de créditos con el artículo 31 fracción IV, porque de lo contrario no tendrá facultades el legislador del seguro social de establecer contribuciones fiscales a patrones y trabajadores.

4.3.2. Recargos

En el momento en que una persona incurre en el incumplimiento de la obligación de pago de una prestación fiscal principal, se presenta el nacimiento de una relación tributaria llamada *relación accesoria de mora*, la cual se desprende de la misma ley, por lo tanto es ex lege y tiene un carácter esencialmente indemnizatorio para compensar a la autoridad hacendaria de los daños y perjuicios en que hayan incurrido por falta de pago oportuno.⁶⁶

Los recargos en materia de seguridad social, son accesorios de las mismas contribuciones y de la misma denominación y por lo mismo también constituyen créditos fiscales. A ellos refieren los artículos 267 y 46 de la Ley del Seguro Social, que respectivamente disponen:

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

Artículo 46.- “Cuando no se enteren las cuotas, los enteros provisionales o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles, la actualización y los recargos correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que proceden”.

En el caso de que el patrón o sujeto obligado no cubra oportunamente el importe de las cuotas obrero patronales o lo haga en forma incorrecta el Instituto podrá

⁶⁶ *Ibidem*, p. 231.

determinarlas y fijarlas en la cantidad líquida, con base en los datos con que cuente o apoyo en los hechos que conozca con el motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales.

El Instituto a solicitud de los patrones podrá conceder prórroga para el pago de los créditos derivados de cuotas, actualización, capitales constitutivos y recargos. Durante el plazo concedido se causarán recargos sobre el saldo insoluto actualizado en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación; esta prórroga no será aplicable para el seguro de retiro”.

Los recargos por aportaciones de seguridad social se regula realmente por el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación y por lo cual tiene carácter de indemnización al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el reglamento para el pago de cuotas del seguro social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de junio de 1997, nos señala con más precisión en su capítulo III, la actualización y recargos en sus artículos:

Artículo 24.- “Cuando el patrón no entere el importe de las cuotas o capitales constitutivos dentro del plazo establecido en la ley, su reglamento, el decreto o convenio de incorporación respectivo, se causarán actualización o recargos a partir del día siguiente a aquel en que concluya dicho plazo, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

La actualización se causará por cada mes y los recargos por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

Cuando la actualización o los recargos determinados por el patrón sean inferiores a los que calcule el Instituto, este deberá aceptar el pago sin perjuicio de ejercer sus facultades de revisión para exigir las diferencias correspondientes”.

Artículo 25.- “En los casos que el patrón omita enterar la actualización o los recargos o pague cantidades menores a las debidas por estos conceptos, el Instituto determinará en cantidad líquida los importes omitidos y formular la cédula de liquidación correspondiente”.

Artículo 26.- “Cuando se trate de pagos realizados en forma extemporánea por patronos que tengan celebrados con el Instituto convenios de subrogación de servicios de cuotas, la actualización y recargos serán, calculados sobre el importe total de las cuotas”.

4.3.3. Actualización

A partir del 1° de enero de 1990 se crea un nuevo artículo 17-A en el Código Fiscal de la Federación mismo que fue modificado el 26 de diciembre de 1990 y hasta la fecha continúa vigente estableciendo lo siguiente:

“El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban de actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el índice nacional de precios al mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. Las contribuciones, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal no se actualizarán por fracciones de más.

En los casos en que el índice nacional de precios al consumidor del mes anterior al más reciente periodo no haya sido publicado por el Banco de México, la actualización de que se trate se realizará aplicando el mismo índice mensual publicado.

Los valores de bienes u operaciones se aplicarán de acuerdo por lo dispuesto por este artículo cuando las leyes fiscales así lo establezcan. Las disposiciones señaladas en cada caso el periodo de que se trate.

Las cantidades actualizadas conservan la naturaleza jurídica que tenían antes de la actualización. El monto ésta se encuentra determinado en los pagos provisionales y del ejercicio, no será deducible ni acreditable”.

De igual forma como anteriormente se refirió , la actualización se encuentra regulada en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social.

Dicho sistema de actualización abarca las sanciones de conformidad a lo señalado en el artículo 70 del Código Fiscal de la Federación y es aquí donde se presenta una situación distinta porque la misma esta incrementando en forma notable el monto de la sanción, cuya naturaleza es de por sí la de buscar un camino de ejemplaridad para evitar la repetición del acto por lo que si se acepta un porcentaje por el legislador de fijar las multas que se originan en el incumplimiento de la norma para evitar la repetición de la falta, la misma no deberá de actualizarse porque ello constituiría una doble sanción, máxime que se origina en el mismo motivo que los recargos. En su caso el legislador debe escoger una de las dos vías ya que aceptar el esquema actual constituye una doble sanción por la misma causa, lo cual vulnera principios constitucionales.⁶⁷

⁶⁷ *Ibidem*, p. 235.

4.3.4. Multas

No obstante que las multas no tienen un fin esencialmente recaudatorio porque no se busca dotar de recursos a la administración por este medio, no deja de desconocerse que se trata de un ingreso adicional que obtiene la administración pública y que el código ha considerado de carácter fiscal como lo demuestra su inclusión en el artículo 5° del Código Fiscal de la Federación. Lógicamente en los términos de la Ley del Seguro Social no era posible que el organismo fiscal autónomo encargado de la administración de los recursos de la seguridad social pueda verse favorecido en la ley de este ingreso por lo que su función se concretaba a instruir el expediente relativo a la infracción y lo remitirá a la autoridad sancionadora.⁶⁸

En el artículo 283 de la Ley del Seguro Social se prevé que: *“Los actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto realicen los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley, se sancionarán con multas de tres hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que se fija en el Distrito Federal.”* En el artículo 304 de la nueva Ley de 1997, las multas serán de *“setenta al cien por ciento del concepto omitido. Los demás actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al Instituto se sancionará con multas de cincuenta hasta trescientos cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal...”*

En efecto, el Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos publicado en el Diario Oficial de la Federación del lunes 30 de junio de 1997, precisa en su artículo 1°: *“El presente reglamento tiene por objeto regular la imposición de multas por violaciones a las disposiciones del seguro social y sus reglamentos, así como establecer el procedimiento respectivo en los términos del artículo 304 de la propia ley”.*

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 226 y 227.

En el Reglamento para el pago de Cuotas del Seguro Social en el artículo 15 señala: *“El Instituto, impondrá las multas cuya cuantía por cada infracción oscilará entre cincuenta y trescientos cincuenta veces en el importe del salario vigente al mínimo de su imposición, considerando la gravedad de la falta y, en su caso, la reincidencia del infractor.*

Para efectos de considerar la gravedad de la falta en la imposición de la sanción respectiva se tomarán en consideración los supuestos siguientes:

I.- La naturaleza propia del acto u omisión;

II.- El número de trabajadores involucrados por la acción u omisión;

III.- El importe del crédito fiscal omitido, y

IV.- La capacidad económica del infractor”.

4.4. LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES COMO APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

4.4.1. Naturaleza jurídica

Como lo mencionamos antes, los documentos que contenían la liquidación de las cuotas del seguro social fue considerado originalmente como Título ejecutivo de conformidad con el artículo 135 de la Ley del Seguro Social de 1943: *“El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones tendrá, el carácter de ejecutivo”*, esto se estableció para hacer más rápido el procedimiento de exigibilidad y que no sufriera quebrantos la institución por la demora de los obligados, situación que originó acudir ante los Tribunales Judiciales a promover procedimientos ejecutivos mercantiles,

haciendo con esto más tardado la solvencia financiera del propio Instituto Mexicano del Seguro Social.

Fue hasta la reforma a la Ley del Seguro Social el 24 de noviembre de 1944, publicada en el Diario Oficial de la Federación, modificando el artículo 135 para quedar en los términos siguientes: *"La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de créditos y de las bases para la liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias"*; y a continuación establecía lo siguiente: *"... El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regula las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas por vía económico-coactiva; obteniendo el pago los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos"*.

Las reformas que modificaron el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en la exposición de motivos, carece del más mínimo comentario sobre las razones que se tuvieron para la reforma de este precepto legal, a pesar de la trascendencia y novedad que implicaba entonces atribuir el carácter de fiscal a la obligación de pagar las aportaciones de un organismo descentralizado, así como darle a éste el carácter de organismo fiscal autónomo.

Dicha reforma fue única y exclusivamente para facilitar el cobro de las cuotas, por cuanto hace al procedimiento administrativo de ejecución es más eficaz que el procedimiento ejecutivo mercantil de derecho privado.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia, en el amparo en revisión fiscal 212/52 - Cía. Comercial Distribuidora, S. A.- A 27 de noviembre de 1952, resolvió:

SEGURO SOCIAL, LAS CUOTAS PARA EL, TIENEN LA CALIDAD DE CRÉDITOS FISCALES. De acuerdo con el artículo 135 del Código de Seguridad Social, se desprende que el pago de las aportaciones de cuotas del seguro social, ya sea las correspondientes al pago de seguro o por invalidez, muerte o cuotas más elevadas que las que se estaban cobrando, tienen el carácter de fiscales por disposición expresa, otorgándose la facultad al Instituto del Seguro Social para la determinación de los créditos, las bases para su liquidación, con el carácter de organismo fiscal autónomo. De donde el referido precepto no deja duda para concluir la calidad fiscal otorgada por la ley a la fijación de cuotas y a la competencia del Instituto para ese efecto; además de que el mismo ordenamiento determina que se aplicará las normas del Código Fiscal en aquellos renglones que regulan las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Al contener el citado precepto los términos "fase oficiosa y contenciosa" lógicamente extienden la aplicación del Código Fiscal a todo procedimiento tributario derivado de los acuerdos particulares de una autoridad oficiosa y a las materias fiscales en controversia sobre las que se contiene en juicio, o sea, al aspecto contencioso, litigioso que es el nombre genérico de todo cuanto puede dar motivo a un pleito y es precisamente en esta materia donde tiene aplicación el instrumento fiscal y no en ningún otro que afecte la organización interna o administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Indiscutiblemente por la simple clasificación que hace la Ley del Seguro Social, las cuotas obrero patronales tienen el carácter de créditos fiscales, naturaleza que les ha sido reconocida por el Tribunal Fiscal de la Federación en diversas resoluciones, siendo la más reciente la que dictó el Pleno del Tribunal, el 2 de febrero de 1966 en la contradicción de sentencias dictadas en los juicios 4155/56 y 3377/56. Considerar lo contrario sería crear una confusión en la aplicación de las normas que reglan la seguridad social, máxime que la actual legislación insiste en el artículo 267 que señala que el pago de las cuotas, los recargos y capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal y en el artículo siguiente concluye que el Instituto es un organismo fiscal autónomo. La afirmación 31, fracción IV constitucional, podría crear las siguientes dificultades: Es una

interpretación que no puede estar acorde con la materia fiscal en virtud de que los créditos tributarios deben tener forzosamente su fundamento constitucional en aquella disposición, ya que el artículo 123 del mismo ordenamiento no da pie a obligaciones fiscales, ni menos aún a que el Instituto pueda determinar en cantidad líquida cuotas obrero patronales”.⁶⁹

Por lo tanto, la naturaleza de las cuotas obrero patronales, surge de las modificaciones hechas al artículo 135 de la Ley del Seguro Social, respecto de su carácter de créditos fiscales y la facultad tributaria que el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social tiene para su cobro en su calidad de organismo fiscal autónomo.

De tal manera que las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del seguro social, quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares con fines parafiscales, con carácter obligatorio para un objetivo concreto de una persona jurídica que tiene a su cargo la prestación de un servicio público en la administración indirecta del Estado, encargado de la prestación de un servicio público. En tales circunstancias no se puede considerar que la obligación de cubrir las cuotas del seguro social sea de carácter civil derivada del acuerdo de voluntades, sino que su imposición deriva de la ley.

4.4.1.1. Tesis en el sentido de que las cuotas son impuestos

Flores Zavala escribió que la obligación de pago de cuotas del seguro social “es un verdadero impuesto porque fue establecido por el Estado unilateralmente y con carácter obligatorio para todos los que se encuentren dentro de la hipótesis prevista por la ley. Es cierto que el rendimiento de este gravamen se va a destinar al fin especial del seguro social y la regla general del Estado, pero es posible, legal y técnicamente que

⁶⁹ Ibidem, p. 40.

ciertos gravámenes se destinen a un fin especial. Esta tesis fue sostenida por la Primera Sala del Tribunal Fiscal, en el juicio número 4571-1945”.⁷⁰

“Las cuotas patronales no podían encuadrar simplemente en la categoría de los impuestos, cuota que en el seguro de riesgos de trabajo el patrón tiene una contraprestación que consiste en la cobertura de los riesgos de trabajo cuya responsabilidad es a cargo, lo que se deduce del artículo 69 de la Ley del Seguro Social; en el seguro de enfermedades y maternidad el pago del subsidio a la asegurada exime al patrón de la obligación de pagar a la trabajadora en salario íntegro durante el embarazo y el puerperio, según el artículo 111 de la mencionada ley; mientras que el seguro de guarderías para hijos de aseguradas, los patronos quedan liberados de la obligación de proporcionar este servicio que originalmente les correspondía conforme a la Ley Federal del Trabajo de 1931, pero ciertamente que no a todos los patronos, sino sólo a quienes tenían más de cincuenta mujeres a su servicio, de conformidad con las normas del artículo 110 de este ordenamiento legal”.⁷¹

4.4.1.2. Tesis en el sentido de que las cuotas son derechos

A partir de 1945 las cuotas figuraron en la Ley de Ingresos de la Federación, en el capítulo de derechos.

El Tribunal Fiscal de la Federación sostuvo que: “debe considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta y debe prestar; contraprestación por dichos servicios, pues el artículo 1º de la Ley del Seguro Social como un servicio público nacional y a través de sus varias disposiciones se desprende con claridad que las aportaciones se pagan a dicho Instituto para que él, por su parte, otorgue los beneficios contenidos en la propia ley. Además, esa naturaleza de las aportaciones del seguro social se hacen palpables por las

⁷⁰ DE LA GARZA, Sergio F., Derecho financiero mexicano, Porrúa, México, 1992, p. 366.

⁷¹ Ibidem, pp. 365 y 366.

disposiciones de la Ley de Ingresos de la Federación en donde dichas aportaciones figuran con el carácter de derecho”.⁷²

El amparo en revisión 15/53. The American British Cowdray Hospital, de 27 de marzo de 1953, señala: “Las cuotas obrero-patronales que se pagan al Instituto del Seguro Social por servicios que éste les preste tanto a los trabajadores como a sus beneficiarios deben clasificarse como derechos, de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 30 del Código Fiscal de la Federación”.

Sin embargo, las aportaciones de seguridad social no son derechos en virtud de que los servicios que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social no los presta la administración activa del Estado.

“Las cuotas de los patrones tampoco podían quedar colocadas simplemente en la categoría de derechos en virtud de que no tienen una contraprestación en el seguro de enfermedades y maternidad, excepto lo antes dicho sobre las trabajadoras aseguradas, ni tampoco en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte”.⁷³

4.4.1.3. Tesis en el sentido de que las cuotas son contribuciones de carácter gremial

Valdéz Costa escribe que “se ha sostenido también en la doctrina de derecho laboral, que esta obligación patronal difiere del impuesto, sería a su vez diferente de la contribución especial y tendría la naturaleza de jurídica de un salario o salario socializado”.⁷⁴

Es decir, no se trata de impuestos porque no son exacciones impuestas por el poder público destinadas a cubrir las cargas públicas, sino que responden a un servicio de

⁷² *Ibidem*, p. 366.

⁷³ *Ibidem*

⁷⁴ VILLEGAS, Héctor V., Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, Depalma, Argentina, 1993, p. 114.

seguridad social y son contribuciones de derecho público pero de origen gremial o profesional con destino a organismos no estatales.⁷⁵

4.4.1.4. Tesis en el sentido de que las cuotas son parafiscales

En la nueva clasificación del programa conjunto de Tributación de la OEA sostiene que las cuotas de seguridad social tienen el carácter de exacciones que han adquirido modernamente gran importancia y bajo la denominación de “parafiscales” han aparecido contribuciones destinadas a la previsión social, a cámaras agrícolas, a fondos forestales, etc., o sea, a entidades de tipo social o de regulación económica. Se dan generalmente las siguientes características en cuanto a estas exacciones: a) no se incluye su producto en los presupuestos estatales (de la Nación, Provincias o Municipios); b) no son recaudadas por los organismos específicamente fiscales del Estado; c) no ingresan en las tesorerías estatales, sino directamente en los entes recaudadores y administradores de los fondos.⁷⁶

La teoría de la parafiscalidad, deja entrever los esfuerzos que se hicieron aquí y allá para encuadrar las cuotas en las categorías preexistentes establecidas en el artículo 2º, 3º, 4º y 5º del Código Fiscal de la Federación anterior. Pero esfuerzos como éstos muchas veces resultan inútiles, porque una institución jurídica incipiente no las debe encuadrar en una categoría jurídica anterior, sino que requiere una nueva categoría jurídica en que pueda caber la nueva institución, más aún, se trata de materias y campos del derecho que se encuentran en sus albores como lo son las del seguro social.

4.4.1.5. Tesis en el sentido de que las cuotas son contribuciones especiales

La Suprema Corte de Justicia en 1970 se inclinó por la tesis de que las cuotas del seguro social son contribuciones especiales, pues sostuvo que: “Las cuotas obrero

⁷⁵ *Idem*

⁷⁶ MORENO PADILLA, Javier, *Op. cit.*, pp. 64 y 65.

patronales son créditos fiscales, verdaderos tributos o contribuciones en sentido genérico, en la etimología constitucional de que los patrones y obreros pagan obligadamente al Estado, al beneficiarse de una manera especial por la implantación del servicio público administrativo de la seguridad social, servicio que a la vez reporta beneficio colectivo. Estos tributos tienen su funcionamiento jurídico, además de la sujeción a la potestad de imperio del Estado para imponer las contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos públicos, en lo dispuesto por el artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Política, pues el seguro social constituye un servicio público nacional, establecido con carácter obligatorio, en este orden de ideas, mientras el trabajador no haya sido dado de baja por un patrón, el Instituto Mexicano del Seguro Social está obligado dar todas las prestaciones que señala la ley y sus reglamentos y el trabajador tiene derecho a dichas prestaciones, siempre que se den los presupuestos que el ordenamiento señala para que nazca el derecho al beneficio especial.

El modelo del Código Tributario para América Latina los considera en esta categoría y las denomina *contribuciones de seguridad social*, que es una clase de contribución especial, la cual define en su artículo 17, inciso final como “*la prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión*”. En la propia exposición de motivos del propio código se dice que “las contribuciones de seguridad social reúnen sin lugar a dudas los caracteres propios de los tributos, pero presentan particularidades que las diferencian de los impuestos y desde el punto de vista conceptual deben incluirse dentro de la categoría de las contribuciones especiales”.⁷⁷

4.4.2. Clasificación

Las cuotas al seguro social se pueden clasificar en obrero patronales o solamente patronales:

a) Las cuotas obrero patronales, se integran con la cuota que corresponde para al patrón y la cuota que corresponde cubrir al obrero.

⁷⁷ Citado por DE LA GARZA, Sergio F., *Op. cit.*, pp. 364 y 365.

b) Las cuotas patronales, son aquellas que corresponde pagar íntegramente al patrón.

4.4.3. Sujetos de aseguramiento y la obligación de enterar las cuotas

El sujeto de aseguramiento constituye la primera condición determinante de la obligación de enterar las cuotas que el patrón tiene para con el instituto, pero debe ser sujeto de aseguramiento que esté incorporado al régimen obligatorio del seguro social, en términos del artículo 12 de la Ley del Seguro Social vigente, que dice:

Artículo 12.- "Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Las personas que se encuentren vinculadas a otras de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dio origen y cualquiera que sea la persona jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial esté exento de pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y;

III.- Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la ley".

El segundo grupo de aseguramiento al régimen obligatorio serán los enumerados en el artículo 13 de la nueva Ley del Seguro Social de 1997 que señala:

"Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I.- Los trabajadores de la industria familiar y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II.- Los trabajadores domésticos;

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV.- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

V.- Los trabajadores al servicio de la administración pública de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el instituto se establecerán las condiciones y fechas de incorporación al régimen de sujetos de aseguramiento comprendidos en este capítulo.

Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal”.

La existencia de un sujeto de aseguramiento incorporado al régimen obligatorio del seguro social es suficiente para originar la obligación de enterar las cuotas correspondientes al Instituto, sin que sea necesario para este efecto el que se haya realizado su inscripción en el mismo.

4.4.4. El salario como base gravable para la determinación de las cuotas de seguridad social

El salario constituye otra de las condiciones determinantes de la obligación de enterar las cuotas al Instituto, en cuanto es la base de cotización, la cual sirve para determinar la cuantía de las cuotas de los diferentes seguros.

El concepto de salario integral como base para la determinación de cuotas, se desprende de los artículos 27 y 28 de la Ley del Seguro Social de 1997.

El artículo 27 de la mencionada ley dispone: *“Para los efectos de esta ley el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios...”*

Por su parte el artículo 28 de la ley de la materia, señala: *“Los asegurados se inscribirán con el salario base de cotización que perciban en el momento de afiliación, estableciéndose como límite superior el equivalente a veinticinco veces el salario mínimo general del área geográfica respectiva”.*

Asimismo, el artículo 29 de la nueva Ley del Seguro Social de 1997, señala: *“Para determinar la forma de cotización se aplicarán las siguientes reglas:*

I.- El mes natural será el período de pago de cuotas;

II.- Para fijar el salario diario en caso de que se pague por persona, quincena o mes, se dividirá la remuneración correspondiente entre siete, quince o treinta respectivamente. Análogo procedimiento será empleado cuando el salario se fije por periodos distintos a los señalados; y

III.- Si por la naturaleza o peculiaridades de las labores el salario no se estipula por semanas o por mes, sino por días trabajados y comprende menos días de los de una semana o el asegurado labora jornadas reducidas y su salario se determina por unidad de tiempo, en ningún caso se recibirán cuotas con base en un salario inferior al mínimo”.

4.4.5. Cuotas a cubrir y determinación de las mismas en el régimen obligatorio del seguro social

De conformidad con el artículo 6 de la Ley del Seguro Social vigente, el seguro social comprende el régimen obligatorio y régimen voluntario.

Los seguros representan un deber y una necesidad para el Estado, de ahí su carácter de servicio público, exigido de aquellas personas que se encuentran dentro del supuesto previsto por la ley , la afiliación de las instituciones creadas para tal efecto por el mismo Estado.

El régimen del seguro social obligatorio, de conformidad con el artículo 11 de la Ley del Seguro Social, señala: *“El régimen obligatorio comprende:*

I.- Riesgos de Trabajo;

II.- Enfermedades y Maternidad;

III.- Invalidez y Vida;

IV.- Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez, y

V.- Guarderías y prestaciones sociales”.

Dichas características serán analizadas en ese mismo orden y de manera particular

Se reduce el plazo para determinar las cuotas a pagar, de bimestral a mensualmente, debiéndose efectuar el pago a más tardar dentro de los días 17 del mes inmediato siguiente.

4.4.5.1. En el seguro de riesgos de trabajo

Entendiendo que la causa de la contribución para cubrir el seguro de riesgos de trabajo, constituye el motivo o fin que tuvo en cuenta el legislador al ser decretada la cuota y que es relevar al patrón por la responsabilidad por riesgos de trabajo o profesionales, a efecto de que recaiga en el IMSS según lo dispuesto en el artículo 53 y 78 de la Ley del Seguro Social.⁷⁸

Las cuotas del seguro de riesgos de trabajo y los ingresos por capitales constitutivos derivados de los mismos riesgos, tienen como destino específico otorgar las prestaciones procedentes del seguro aludido.

Los sujetos pasivos de las cuotas de riesgo de trabajo, o sea, los obligados al pago de la misma son: Los patrones y demás sujetos obligados, así como diferentes personas físicas en cierto caso de incorporación voluntaria. Por el contrario, los trabajadores quedan excluidos del pago de esta cuota, tal y como lo establecen los artículos 70 y 71 de la Ley del Seguro Social vigente:

Artículo 70.- *“Las prestaciones del seguro de riesgo de trabajo, inclusive los capitales constitutivos de las rentas líquidas al fin de un año y los gastos administrativos, serán cubiertos íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados”.*

⁷⁸ SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Op. cit., p. 127.

Artículo 71.- *“Las cuotas que por seguro de riesgo de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía del salario base de cotización y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación de que se trate, en los términos que establezca el reglamento respectivo”.*

Anteriormente la determinación de cuotas por el seguro de riesgos de trabajo se realizaba teniendo en cuenta el monto total o cuantía de las cuotas obrero-patronales, que la propia empresa enteraba por el mismo periodo, correspondiente al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, según la prima en porcentaje que corresponda a la clase y grado de riesgo que se señala dependiendo a la actividad de la empresa, todo ello de acuerdo con la tabla del artículo 78 de la Ley del Seguro Social anterior, en relación con el artículo 7° del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen (derogado), y 2° del Reglamento para la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgo del seguro de riesgos de trabajo.

Actualmente el artículo 72 de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997 establece lo siguiente:

“Para los efectos de la fijación de la prima cubrir por el seguro de riesgos de trabajo, las empresas deberán calcular sus primas, multiplicando la siniestralidad de la empresa, por un factor de prima y al producto se le sumará el 0.0025. El resultado será la prima a aplicar sobre los salarios de cotización conforme a la fórmula siguiente:

$$\text{Prima} = [(S/365) + V * (I+D)] * (F/N) + M$$

V= 28 años, que es la duración promedio de vida activa de un individuo que no haya sido víctima de un accidente mortal o incapacidad permanente total.

F= 2.9, que es el factor de prima.

N= Número de trabajadores expuestos al riesgo.

S= Total de los días subsidiados a causa de incapacidad temporal.

Y= Suma de los porcentajes de las incapacidades permanentes parciales y totales, divididos entre 100.

D= Número de defunciones.

M= 0.0025, que es la prima mínima de riesgo.

Al inscribirse por primera vez en el Instituto o al cambiar de actividad, las empresas cubrirán, en la clase que les corresponda conforme al reglamento, la prima media. Una vez ubicada la empresa en la prima a pagar, los siguientes aumentos o disminuciones de la misma se harán conforme al párrafo primero de este artículo.

No se tomará en cuenta para la siniestralidad de las empresas los accidentes que ocurran a los trabajadores al trasladarse de su domicilio al centro de labores o viceversa”.

El artículo 73 de la Ley del Seguro Social vigente indica que: “Al inscribirse por primera vez en el Instituto o al cambiar de actividad, las empresas cubrirán la prima media de la clase que conforme al reglamento le corresponda, de acuerdo a la tabla siguiente:

<i>Prima media</i>	<i>En por ciento</i>
<i>Clase I</i>	<i>0.54355</i>

<i>Clase II</i>	<i>1.13065</i>
<i>Clase III</i>	<i>2.59840</i>
<i>Clase IV</i>	<i>4.65325</i>
<i>Clase V</i>	<i>7.58875”.</i>

4.4.5.2. En el seguro de enfermedades y maternidad

Las cuotas del seguro de enfermedades y maternidad tienen un fin específico, según se desprende del artículo 105 de la Ley del Seguro Social vigente el cual dispone que: *“Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los pagos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponde al Estado”.*

Los sujetos pasivos de las cuotas del seguro de enfermedad y maternidad son: los patrones, los trabajadores, el Estado y los sujetos de incorporación voluntaria como lo establecen los artículos 13 y 222 de la propia LSS.

Las prestaciones en especie se financiarán, según señala el artículo 106 de la LSS vigente: *“Las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad se financiarán en la forma siguiente:*

1.- Por cada asegurado se pagará mensualmente una cuota diaria personal equivalente al trece punto nueve por ciento de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal.

II.- Para los asegurados cuyo salario base de cotización sea mayor de tres veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal; se cubrirá además de la cuota establecida en la fracción anterior, una cuota adicional equivalente al seis por ciento y otra adicional obrera del dos por ciento de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citados, y

III.- El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una cuota diaria por cada asegurado, equivalente a tres punto nueve por ciento de un salario mínimo general para el Distrito Federal, a la fecha de entrada en vigor esta ley, la cantidad inicial que resulte de acuerdo a la variación del índice Nacional de Precios al Consumidor”.

Las prestaciones en dinero se sujetan a lo establecido en el artículo 107 de la multicitada ley: “*Las prestaciones en dinero del seguro de enfermedades y maternidad se financiarán con una cuota del uno por ciento sobre el salario base de cotización, que se pagará en la forma siguiente:*

I.- A los patrones les corresponderá pagar el setenta por ciento de dicha cuota;

II.- A los trabajadores les corresponderá pagar el veinticinco por ciento de la misma, y

III.- Al Gobierno Federal le corresponde pagar el cinco por ciento restante”.

El artículo 108 de la Ley del Seguro Social citada, establece: “*Las aportaciones del Gobierno Federal serán cubiertas en pagos mensuales iguales, equivalentes a la doceava parte de la estimación que presente el Instituto para el año siguiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de julio de cada ejercicio. En el caso de que en un cuatrimestre la inflación sea cuatro puntos porcentuales mayor o menor a la prevista en dichos cálculos, se harán las compensaciones preliminares*

correspondientes antes de que se termine el siguiente bimestre, realizándose los ajustes definitivos en base a la inflación real anula durante el mes de enero del año siguiente”.

4.4.5.3. En el seguro de invalidez y vida

Este seguro cubrirá los riesgos a que está expuesto durante su vida laboral activa, la pérdida de facultades para trabajar o la muerte, como son:

a) Accidentes o enfermedades no profesionales que impidan desempeñar el trabajo-

b) Protección a familiares y beneficiarios en caso de muerte del asegurado.

Las cuotas de invalidez y vida, tienen un fin específico y los sujetos pasivos de las mismas, según se desprende del artículo 146 de la citada ley, dispone: *“Los recursos necesarios para financiar las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez y vida, así como la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, además de la contribución que corresponda al Estado”.*

La sección sexta del régimen financiero, en los artículos 147 y 148 de la multicitada ley establecen que:

Artículo 147.- *“A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, para el seguro de invalidez y vida el uno punto setenta y cinco por ciento y el cero punto seiscientos veinticuatro por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente”.*

Artículo 148.- *“En todos los casos en que no esté expresamente por ley o por convenio la cuantía de la contribución del Estado para los seguros de invalidez y vida,*

será igual a siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales y se cubrirá en los términos del artículo 108 de esta Ley”.

4.4.5.4. En los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Este seguro pretende que el trabajador al llegar al término de su vida productiva, como es su vejez, puede continuar viviendo digna y decorosamente.

Las cuotas por este seguro se depositarán en las respectivas subcuentas de la “cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la ley parra la coordinación de los sistemas de retiro.

Los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada, se encuentran debidamente reguladas en el artículo 152 de la Ley del Seguro Social, *“Los riesgos protegidos por este capítulo; el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro, en los términos y modalidades previstas en esta ley”.*

Los sujetos pasivos de estos seguros son: los patrones, los trabajadores, el Estado y los sujetos de incorporación voluntaria.

Lo antes mencionado lo establece el artículo 167 de la Ley del Seguro Social, en la sección del régimen financiero; *“Los patrones y el Gobierno Federal, en la parte que les corresponde están obligados a enterar al Instituto el importe de las cuotas obrero patronales y la aportación estatal del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Dichas cuotas se recibirán y se depositarán en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador en los términos previstos por la ley para la coordinación dl sistema de ahorro para el retiro”.*

El artículo 168 de la ley de la materia, señala.- *“Las cuentas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:*

I.- En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al dos por ciento del salario base de cotización del trabajador;

II.- En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y trabajadores les corresponde cubrir las cuotas de tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente;

III.- En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento del total de las cuotas patronales de estos ramos;

IV.- Además del Gobierno Federal, aportará mensualmente, por concepto de cuota social una cantidad inicial equivalente al cinco punto cinco por ciento del salario mínimo general en el Distrito Federal por cada día de salario cotizado, la que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado. El valor del mencionado importe inicial de la cuota social, se actualizará bimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de precios al Consumidor, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Estas cuotas y aportaciones al destinarse al otorgamiento de pensiones, se entenderán destinadas al gasto público en materia de seguridad social”.

4.4.5.5. En el seguro de guarderías y prestaciones sociales

Las cuotas para cubrir los seguros de guarderías y prestaciones sociales, tienen un fin concreto, como se desprende de los artículos 201 y 203 de la Ley del Seguro Social que disponen respectivamente:

“El ramo de guarderías cubre el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos al no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a los hijos en la primer infancia mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo”.

El artículo 208 establece que.- *“Las prestaciones sociales comprenden:*

I.- Prestaciones sociales institucionales y,

II.- Prestaciones de seguridad social”.

Los sujetos pasivos de la cuota del seguro social de guarderías son únicamente los patrones.

El artículo 212, señala; “los patrones deben cubrir íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de este capítulo, esto independientemente de que tengan o no trabajadores de los señalados en el artículo 201 a su servicio”.

La cuantificación de la cuota se desprende del artículo 211 de la Ley del Seguro Social; “El monto de la prima para este seguro será del uno por ciento sobre el salario base de cotización. Para prestaciones sociales solamente se podrá destinar hasta el veinte por ciento de dicho monto”.

El artículo 213 de la citada ley prescribe lo relativo a los convenios de reversión de cuotas y subrogación de servicios de guarderías.

4.4.6. Cuotas a cubrir y determinación de las mismas en el régimen voluntario del seguro social

4.4.6.1. De la continuación voluntaria en el régimen obligatorio

Se establece para aquellos trabajadores que se hayan dado de baja y el cual es considerado para su inscripción.

Antes esta acción se podía ejercer en el ramo de enfermedades y maternidad; cesantía en edad avanzada, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte o en uno de los dos. Ahora sólo podrá ser en el de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y no podrá acogerse al de enfermedades y maternidad; sin embargo, podrá ajustarse al régimen voluntario del seguro de vida para la familia mediante el cual se cubren las prestaciones en especie de seguro de enfermedades y maternidad.

El artículo 218 de la Ley del Seguro Social, respecto de este seguro expone: *“El asegurado con un mínimo de cincuenta cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja, tiene el derecho a continuar voluntariamente en el mismo, pudiendo continuar en los seguros conjuntos de invalidez y vida, así como retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, debiendo quedar inscrito en el último salario superior al que tenía en el momento de la baja. el asegurado cubrirá as cuotas que le correspondan por mensualidades adelantadas y cotizará de la siguiente manera:*

a) Respecto al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el asegurado cubrirá por cuanto hace al ramo primero, la totalidad de las cuotas y por los otros dos ramos el importe de las cuotas obrero patronales, debiendo el Estado aportar la parte que conforme a esta ley le corresponde, incluyendo la cuota social, y

b) En el seguro de invalidez y vida el asegurado cubrirá las cuotas obrero patronales y el Estado la parte que le corresponde de acuerdo a los porcentajes señalados en esta ley”.

4.4.6.2. De la incorporación voluntaria al régimen obligatorio

Se establecen las modalidades a que estarán sujetos para incorporarse al régimen voluntario, así como cuando dicha incorporación termina. Este régimen opera para efecto de las primas y cuotas a pagar en términos generales, conforme a las reglas que se establecen para cada seguro en el régimen obligatorio.

La incorporación se efectuará de manera individual o en grupo, mediante solicitud por escrito y a través de un convenio, precisando que en el caso de la incorporación colectiva cada uno de los asegurados es responsable de sus obligaciones frente al IMSS.

El artículo 222 de la Ley del Seguro Social dispone.- *“La incorporación voluntaria de los sujetos a que se refiere el presente capítulo se realizará por convenio y se sujetará a las siguientes modalidades:*

I.- Podrá efectuarse en forma individual o de grupo a solicitud, por escrito del sujeto o sujetos interesados. En este caso de incorporación colectiva cada uno de los asegurados será responsable de sus obligaciones frente al Instituto ;

II.- El esquema de aseguramiento, para los sujetos que señala este capítulo comprende:

a) Para los sujetos a que se refieren las fracciones Y y III del artículo 13 de esta ley, las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad y las

correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y vejez, en los términos de los capítulos respectivos;

b) Para los sujetos a que se refiere la fracción II del artículo 13 de esta ley, las prestaciones en especie de los seguros de riesgos de trabajo y de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en los términos de los capítulos respectivos;

c) Para los sujetos a que se refiere la fracción IV del artículo 13 de esta ley, las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo, las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro y de vejez, en los términos de los capítulos respectivos;

d) Para los sujetos a que se refiere la fracción V del artículo 13 de esta ley, las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo, las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad y las correspondientes de los seguros de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en los términos de los capítulos respectivos, y

e) En caso de muerte del asegurado, se estará a lo dispuesto en el artículo 104 de esta ley”.

El asegurado cubrirá las cuotas obrero-patronales a que esté obligado, considerando las bases siguientes:

1.- Un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de la incorporación o la renovación anual, para:

a) Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como los profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

- b) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;
- c) Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

2.- El salario real integrado (cuotas diarias, gratificaciones, etc.), para:

- a) Los trabajadores domésticos;
- b) Los trabajadores al servicio de la Federación;
- c) Entidades Federativas y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos de seguridad social.

El artículo 227 de la Ley del Seguro Social, dispone.- *“Las cuotas obrero patronales correspondientes a los sujetos de este capítulo se cubrirán con base en:*

I.- Un salario mínimo del Distrito Federal vigente en el momento de la incorporación o de la renovación anual, para los sujetos a que se refieren las fracciones I, III, y IV del artículo 13 de la ley, y

II.- Conforme al salario real integrado de acuerdo al artículo 27 de este ordenamiento, para los sujetos a que se refieren las fracciones II y V del artículo 13 de esta ley.

Las bases de las fracciones anteriores serán aplicables, para todos los seguros que comprenda el aseguramiento en cada caso, con la excepción del seguro de enfermedades y maternidad, respecto del cual se estará a lo dispuesto por el artículo 106 de esta ley.

El Consejo Técnico del Instituto ante las instancias competentes, proveerá lo necesario para que estas promuevan ante el Congreso de la Unión la revisión de estas bases de cotización, para propiciar que se mantengan o restituya, en su caso, el equilibrio financiero de estos seguros”.

4.4.6.3. De las cuotas para cubrir el seguro de salud para la familia y prestaciones sociales

Son sujetos de este seguro los familiares de los asegurados por el seguro obligatorio o de los pensionados que dependiendo económicamente de ellos no estén cubiertos por el seguro de enfermedades y maternidad.

Este seguro también será voluntario, al cual se podrá incorporar mediante convenio con el IMSS, quien cubrirá las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad en los términos del reglamento respectivo.

Los sujetos incorporados a este seguro pagarán una cuota anual equivalente al veintidós punto cuatro por ciento de un salario mínimo general del Distrito Federal; así como por cada familiar adicional, se pagará una cuota equivalente al sesenta y cinco por ciento de la cuota anterior. La cuota es de veintidós punto cuatro por ciento de un salario mínimo general del Distrito Federal; sin embargo la ley dice que debe ser diario.

El Estado aportará diariamente el tres punto nueve por ciento del salario mínimo general del Distrito Federal diario.

Es de esperarse que el IMSS emita disposiciones reglamentarias en relación con este nuevo seguro, ya que la redacción de las disposiciones contenidas en la ley generan dudas para su aplicación.

En el artículo 240 de la LSS, se menciona el seguro de salud para la familia, que a la letra dice: *“Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo”*.

Asimismo, el artículo 241 de la ley mencionada establece que: *“Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia pagarán anualmente una cuota equivalente al veintidós punto cuatro por ciento de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal.*

Por cada familiar adicional, a que se refiere el artículo anterior, se pagará una cuota equivalente al sesenta y cinco por ciento de la que corresponde a este seguro.

El Estado contribuirá conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 106 de la presente ley”.

4.4.6.4. De las cuotas a cubrir por los seguros adicionales

Estos se encuentran señalados en los artículos 246, 248, 249 y 250 de la LSS.

El artículo 246, dice: *“El Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueran superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del seguro social”*.

Por otro lado el artículo 248 menciona: *“La prima, cuota, períodos de pago y demás modalidades en la contratación de los seguros adicionales, serán convenidos por el Instituto con base en las características de los riesgos y de las prestaciones protegidas, así como en las valuaciones actuariales de los contratos correspondientes”*.

El artículo 249 señala: *“Las bases de la contratación de los seguros adicionales se revisarán cada vez que las prestaciones sean modificadas por los contratos de trabajo, si pueden afectar las referidas bases, a fin de que el Instituto con apoyo en la valuación actuarial de las modificaciones, fije el monto de las nuevas primas y demás modalidades pertinentes”*.

Asimismo, el artículo 250 establece: *“Los seguros adicionales se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios”*.

4.4.7. De las cuentas individuales y las administradoras del fondo para el retiro

La nueva Ley del Seguro Social define a las cuentas individuales en su artículo 159, como:

“I.- Aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y estatal por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de vivienda y de aportaciones voluntarias”.

Respecto de las subcuentas de vivienda, las AFORES deberán hacer entrega de los recursos al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), en términos de la propia ley.

Se establece que es derecho de todo trabajador el contar con una cuenta individual. Al igual que en el sistema anterior, los patrones y trabajadores podrán efectuar aportaciones voluntarias adicionales, observándose que permanece la existencia de estímulos fiscales, como podría ser el diferimiento del pago de impuestos para

propiciar el ahorro. Los trabajadores pueden efectuar de las aportaciones voluntarias, retiros cada seis meses conforme a los términos que señale la ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Los recursos depositados en la cuenta individual son propiedad del trabajador, son inembargables y no pueden otorgarse como garantía, a excepción de la subcuenta de aportaciones voluntarias.

Los trabajadores asegurados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley de 1997, tendrán derecho de solicitar a la institución de crédito o entidad autorizada, la transferencia de la totalidad de los recursos que integran su cuenta autorizada, o sea, los recursos que integran su cuenta individual del seguro de ahorro para el retiro (SAR). Por aquellos trabajadores que no ejerzan su derecho, las propias instituciones de crédito transferirán las cuentas a las AFORES que la CONSAR señale, mediante las disposiciones de carácter general que al efecto se expidan.

Las instituciones de crédito no pueden continuar captando nuevas cuentas, quedando sujetas dichas instituciones a la normatividad en todas y cada una de sus obligaciones con respecto a las cuentas del SAR existentes en la anterior ley del Seguro Social.

Las anteriores subcuentas del seguro de retiro previstas en la legislación anterior, subsistirán y generarán los rendimientos respectivos y no podrán efectuarse nuevos depósitos en ellas. Los fondos de éstas subcuentas serán transferidos a las AFORES y se invertirán separadamente de las subcuentas que conforme a la ley existieran.

Corresponde a las AFORES la individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales.

Las AFORES deberán contar con autorización de la CONSAR para su constitución, funcionamiento, contabilidad, información, sistema de comercialización y publicidad, considerando lo establecido por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como el artículo 176 de la Ley del Seguro Social. Quedando derogado el Comité Técnico del Sistema de Retiro.

Los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de las aportaciones a las cuentas individuales serán cubiertos por el IMSS, y por la AFORE en los términos que fije la Ley para la Coordinación de los seguros de Ahorro para el Retiro.

Con la existencia de la figura de las AFORES ya no es facultad del IMSS administrar el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por lo que el Instituto sólo lo cobrará.

4.4.8. De las sociedades de inversión especializadas en fondos de ahorro para el retiro

A continuación se transcribe lo que la Ley del Seguro Social señala sobre las sociedades de inversión:

Artículo 188.- “Las administradoras de fondos para el retiro, operarán las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, éstas serán las responsables de la inversión de los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores.

Las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro se sujetarán para su constitución, organización, funcionamiento, régimen de inversión, tipos de valores, publicidad, sistemas de comercialización y contabilidad, a lo establecido por la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

La inspección y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro y de las Sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro será realizada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro”.

El trabajador podrá una vez al año calendario, contados a partir de la última ocasión que se ejercite este derecho solicitar a la AFORE el traspaso de los recursos de su cuenta individual a otra administradora, según lo señala el artículo 178 de la Ley del Seguro Social.

4.5. PROCEDIMIENTOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El Instituto Mexicano del Seguro Social en su calidad de organismo fiscal autónomo posee diversas atribuciones de índole tributaria determinadas en la Ley del Seguro Social, como se ha mencionado anteriormente y para ejercitarlas deberán de sujetarse a las directrices que le impone esa misma ley o en su defecto por las disposiciones fiscales correspondientes al Código Fiscal de la Federación. De tal manera los principios que prevalecen en materia tributaria le son aplicables al Instituto en lo concerniente; en forma especial para el señalamiento del hecho generador y determinación d créditos, efectuar labores de verificación e inspección, etc.

4.5.1. Procedimiento administrativo de ejecución

Denominado también procedimiento económico-coactivo, es aquél por medio del cual el Estado, ejerce su facultad económica-coactiva, es decir, su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales sin necesidad de que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer válido tal derecho.⁷⁹

⁷⁹ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho fiscal, Harla, México, 1993, p. 237.

En este sentido, siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social un organismo fiscal autónomo con facultades tributarias implícitas para el pago de sus créditos a través del procedimiento administrativo de ejecución, regulado en el artículo 291 de la Ley del Seguro Social, el cual señala: *“El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de oficinas para cobros del IMSS.*

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo”.

Asimismo, podrán hacer efectivas las fianzas que se otorguen a favor del Instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Las cantidades que se obtengan respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de acuerdo a lo señalado en este artículo, deberán ser puestas a disposición de la administradora para el fondo de retiro que lleve la cuenta individual del trabajador de que se trate a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro en efectivo. En caso de no hacerlo se causarán recargos y actualización a cargo del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según corresponda y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación.

Anteriormente las oficinas generales de Hacienda se encargaban de cobrar los créditos del seguro social ya determinados y no pagados en virtud de un acuerdo relativo a cobranzas de cuotas suscritas por el IMSS y la SHCP. Pero a partir del 31 de diciembre

de 1981 el Congreso de la Unión autorizó al Instituto por medio de sus oficinas para cobros llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

4.5.2. Recurso de inconformidad

Este recurso se encuentra señalado en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, el cual establece que: *“Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente.*

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos”.

El Reglamento del artículo 294 de la Ley respectiva, es el ordenamiento jurídico que determina éste recurso administrativo en forma más detallada, siendo aplicables en forma supletoria las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Civiles y de la Ley Federal del Trabajo.

Anteriormente existía la posibilidad de que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, en lo relativo a las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social se podían ventilar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el recurso. Actualmente en la nueva ley de 1997, en el artículo 295, señala: *“Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior”.*

4.5.3. Procedimiento administrativo de queja

La queja administrativa podrá interponerse ante el Instituto, por el asegurado, sus derechohabientes, el pensionado o sus beneficiarios la cual tendrá como finalidad, según lo establece el artículo 296 de la ley respectiva *“... de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculados con la prestación de los servicios médicos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo impugnable a través del recurso de inconformidad.*

El procedimiento administrativo de queja deberá agotarse previamente al conocimiento que deba tener otro órgano o autoridad de algún procedimiento administrativo, recurso o instancia jurisdiccional.

La resolución de la queja corresponderá al Consejo Técnico, a los Consejos Consultivos Regionales, así como a los Consejos Consultivos Delegacionales, en los términos que establezca el instructivo respectivo”.

4.5.4. Caducidad y Prescripción

El artículo 297 de la LSS, se refiere a la extinción del derecho del Instituto a fijar en cantidad líquida los créditos a su favor en el término de cinco años no sujetos a interrupción, contados a partir de la fecha de presentación del aviso o liquidación por el patrón o por cualquier otro sujeto obligado, así como de aquellas en que el Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación. El plazo de caducidad sólo se suspenderá cuando se interponga el recurso de inconformidad o juicio.

La obligación de enterar las cuotas y capitales constitutivos, prescribirán a los cinco años a la fecha de su exigibilidad. La prescripción se rige en lo relativo a su consumación e interrupción por las disposiciones aplicables del Código Fiscal, según lo establece el artículo 298 de la nueva LSS.

Las cuotas aportadas sin justificación legal serán devueltas por el Instituto, sin causar intereses, cuando sean reclamadas dentro de los cinco años siguientes a su pago, con excepción a las provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; el Instituto podrá descontar sólo el costo de las prestaciones que hubiera otorgado tratándose de otras ramas de aseguramiento como lo establece el artículo 299 de la LSS

Para reclamar el derecho de los asegurados o sus beneficiarios al pago de las prestaciones en dinero, respecto a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida y guarderías y prestaciones sociales prescribe en un año según lo establece el artículo 300 de la LSS.

Es inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar, siempre y cuando el asegurado satisfaga todos y cada uno de los requisitos que establece la ley.

Además el artículo 302 menciona: *“El derecho del trabajador o pensionado y, en su caso, sus beneficiarios a recibir los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez prescriben en favor del Instituto a los diez años de que sean exigibles. Cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial prescribirá en favor del Instituto en un año calendario”*.

4.6. DEFRAUDACIÓN FISCAL

El delito de defraudación fiscal se encontraba contemplado en la legislación anterior, calificándolo como cualquier conducta ilícita, mientras que ahora se establecen los casos particulares en el artículo 305 de la ley mencionada, así como la aplicación del Código Fiscal de la Federación.

4.7. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

El artículo 303 de la LSS menciona que *“El Director General del Instituto, los consejeros, el Secretario General, los directores regionales, los coordinadores generales, los coordinadores, los delegados, los subdelegados, los jefes de oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social y demás personas que desempeñen cualquier empleo, cargo o comisión dentro del Instituto, aún cuando fuese por tiempo determinado estarán sujetos a las responsabilidades civiles o penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público. Tan alto deber obliga a exigir de éstos el más alto sentido de responsabilidad y ética profesionales, buscando alcanzar la excelencia y calidad en la prestación de lo servicios y en la atención a los derechohabientes. El incumplimiento de las obligaciones administrativas que en su caso correspondan, serán sancionadas en los términos previstos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, salvo los que se encuentren comprendidos en el artículo 5° de dicho ordenamiento”*.

Asimismo, el artículo 304 establece que: *“Cuando los actos u omisiones, que realicen los patrones y demás sujetos obligados, impliquen el incumplimiento del pago de los conceptos fiscales que establece el artículo 287, aquéllos se sancionarán con una multa del setenta al cien por ciento del concepto omitido. Los demás actos u omisiones que perjudiquen a los trabajadores o al Instituto se sancionarán con multa de cincuenta hasta trescientas cincuenta veces el importe del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal. Estas sanciones serán impuestas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el reglamento de la materia”*.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La seguridad social en la evolución histórica como concepto va adquiriendo diferentes estructuras, formas distintas de realización acorde con el pensamiento de la época y con el lugar y tiempo de su creación. La idea central, el punto sustantivo que movió todas las nacientes instituciones de una seguridad embrionaria subyacente en todas las formas de realización fue, por un lado la ayuda mutua y por otro la protección ante las contingencias.

La seguridad social constituye una rama del derecho social, en la que se consagran principios de ese carácter, logrados a través de esfuerzos y conquistas de los grupos trabajadores, campesinos, empleados, obreros, etcétera; basados en principios de justicia, igualdad y protección social.

SEGUNDA: La Seguridad Social, en cuanto al hombre es un derecho, en cuanto al Estado es una política, en cuanto a la ciencia jurídica una disciplina, en cuanto a la filosofía es una expresión de la justicia, en cuanto a la sociedad un factor de solidaridad, en cuanto a la administración un servicio público, en cuanto al desarrollo un factor integrante de la política general, en cuanto a la economía un factor de distribución de la riqueza; estos enfoques no están divorciados uno de otro.

El aspecto económico de la seguridad social en su sentido más amplio, es un fenómeno económico no sólo es una institución de garantía contra los riesgos sociales, sino un instrumento de equilibrio económico, no sólo distribuye o distribuye las ganancias, sino que lucha contra el desempleo, favorece la inversión y el consumo, viene a ser un instrumento indispensable en una política social que puede conducir al pleno empleo y a una mejor distribución de la riqueza en beneficio general.

TERCERA: Se definen nuevos conceptos dentro de la seguridad social, haciendo su entrada en el escenario de la política laboral, el de previsión social, cuando el maquinismo y la revolución industrial ocasionaron las grandes crisis del desempleo y paros forzosos. Lo mismo encontramos previsión social en el mutualismo y el cooperativismo. Aparece otra forma más depurada de previsión social obligatoria, solidaria o social administrada por el poder público; lo cierto es que la previsión fue desarrollándose como idea y dio paso al seguro social y a la seguridad social conceptos con los que a veces se confunde. El seguro social como institución, es una forma más elaborada, un grado de superación básica de instituciones que le precedieran con una estructura jurídica y económica peculiar, orientada hacia los trabajadores y vinculada a técnicas específicas, pero existen diferencias entre este término y conceptos tales como previsión social, beneficencia pública y seguridad social.

CUARTA: El ámbito de aplicación de la seguridad social como el conjunto de normas e instituciones que garantizan y aseguran el bienestar individual y colectivo, no sólo está limitado a un grupo determinado, sino procura proteger a la sociedad en general, teniendo como objetivo fundamental resolver las necesidades en todos los órdenes sociales, alcanzando plena autonomía científica, con principios y características de orden social.

QUINTA: El Estado como una forma representativa de organización política y social, tiene el deber jurídico de protección y tutela de los grupos sociales con una idea de justicia, universalidad, solidaridad, e igualdad; en razón del interés social al que está obligado por los medios e instrumentos institucionales establecidos para tal efecto.

SEXTA: La administración pública es la encargada de servir, prever, organizar, mandar, coordinar y constatar el servicio público a la población, adquiriendo estructuras y organizaciones complejas para el logro de sus objetivos. En México la administración pública esta a cargo del poder ejecutivo, persigue el interés colectivo, adoptando una organización jerarquizada, actúa como autoridad administrativa. El Instituto Mexicano del Seguro Social se ubica dentro de la administración pública descentralizada por servicio, con ventajas prácticas de mayor especialización, democracia en su integración, así como representación en sus órganos internos integrados por los sectores obrero, patronal y el propio estatal.

SÉPTIMA: A raíz de las reformas del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de noviembre de 1944, en que el legislador da el carácter fiscal a las aportaciones de seguridad social, así también denomina al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo fiscal autónomo, a diferencia de las anteriores reformas, la mencionada reforma, carece del más mínimo comentario en la exposición de motivos sobre las razones que tuvieron para la reforma de ese aspecto legal, a pesar de la trascendencia y novedad que implica entonces atribuir el carácter de fiscal a la obligación de pagar las aportaciones de un organismo descentralizado, así como darle el carácter de organismo fiscal autónomo, explicando con posterioridad que única y exclusivamente lo era para facilitar el cobro de las mismas, por cuanto al procedimiento administrativo de ejecución era más eficaz que el procedimiento ejecutivo mercantil, ya que antes de la reforma las aportaciones de la seguridad social eran documentos mercantiles. De lo que se desprende que el pago de las aportaciones, de cuotas de seguro social, tienen el carácter de créditos fiscales, por disposición expresa, otorgándole la facultad al Instituto Mexicano del Seguro Social para la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, con el carácter de organismo fiscal autónomo.

OCTAVA: La razón de ser como Institución social destinada a la protección y procuración de los servicios sociales, lo encontramos definitivamente el artículo 123 fracciones XVI Y XXIX de la Constitución, así como la implantación de un servicio público.

NOVENA: La doctrina, jurisprudencia, y diferentes juristas, sostienen que las cuotas obrero patronales que se pagan al instituto tienen su origen y fundamento el artículo 123 fracciones XIV y XXIX de la Constitución, y no en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, ya que se considera que las cuotas obrero patronales tienen el carácter de primas y no de contribuciones; y que en cuanto a su asimilación con los créditos fiscales, sólo tienen un fin práctico; y que el interés público existente para que dichas prestaciones sean suministradas con eficacia y oportunidad en beneficio de los asegurados; razones que en mi criterio, únicamente da fundamento legal para justificar la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como anteriormente se mencionó como una Institución de carácter social encaminada a la satisfacción de las necesidades de los gremios sociales. Sin embargo, para cuestiones de cobro si son aplicables los principios generales de los tributos.

DÉCIMA: La justificación administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, la encontramos en el artículo 90 constitucional, sin embargo la razón legal de cobro por el Instituto no es justificable por los legisladores y doctrinarios, y como organismo fiscal autónomo con potestad de *imperium* (facultad tributaria implícita), cuya situación que no se contempla de forma alguna en el artículo 123 y fracciones, es de mi opinión que de las razones como institución social, administrativa y tributaria lo son los tres artículos en conjunto.

DECIMOPRIMERA: Las cuotas obrero patronales, como aportaciones de seguridad social que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social, se clasifican por

las normas jurídicas como créditos fiscales, siendo su naturaleza jurídica completamente social, encaminada a la satisfacción de necesidades en ese orden, ello por medio del financiamiento que alcanza dicha institución actuando en su carácter de organismo fiscal autónomo. El hecho generador de la contribución de seguridad social consiste en la relación laboral individual o colectiva, que implica una subordinación jurídica, pero en las formas de trabajo que la implican, esto es, la incorporación voluntaria al régimen obligatorio no transforma o altera el objeto de la contribución de seguridad social, porque una vez expresada la voluntad existe la situación jurídica para que se genere el crédito fiscal.

DECIMOSEGUNDA: Indiscutiblemente las cuotas obrero patronales tienen el carácter de créditos fiscales, naturaleza que les ha sido reconocida por la propia ley, considerar lo contrario causaría confusión en la aplicación de las normas jurídicas de seguridad social.

Existe contradicción al afirmar la falta de aplicación del artículo 31 fracción IV de la Constitución Política para el cobro de las cuotas obrero patronales y en general las contribuciones de seguridad social, manifestándose que ésta última no puede estar acorde con la materia fiscal, sin embargo, la propia ley le otorga ese carácter, el de créditos fiscales, siendo que el artículo 123 en sus fracciones XIV y XXIX constitucional no crea en ningún momento obligaciones fiscales, menos aún que el Instituto pueda determinar en cantidad líquida las cuotas y hacer su cobro forzoso. No es posible sostener que a una institución se le otorguen facultades por parte del legislador ordinario, mismas que no están previstas en la Carta Magna.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del derecho administrativo. Primer curso, decimoprimer ed., Porrúa, México, 1993.
- 2.- ALMANSA PASTOR, José M., Derecho de la seguridad social, sexta ed., Tecnos, España, 1989.
- 3.- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, El derecho social y los derechos sociales mexicanos, Porrúa, México, 1982.
- 4.- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, Derecho de la seguridad social, Trillas, México, 1991.
- 5.- BRISEÑO RUÍZ, Alberto, Derecho mexicano de los seguros sociales, Harla, México, 1990.
- 6.- BURGOA, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, novena ed., Porrúa, México, 1994.
- 7.- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge, Derecho constitucional, UNAM, México, 1983.
- 8.- CARRASCO IRIARTE, Hugo, Derecho fiscal constitucional, segunda ed., Harla, México, 1993.

- 9 - DE LA CUEVA, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, séptima ed., Porrúa, México, 1993.
- 10.- FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, trigesimoprimera ed., Porrúa, México, 1992.
- 11.- FERRARI, Francisco de, Los principios de la seguridad social, Depalma, Argentina, 1972.
- 12.- FIX ZAMUDIO, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, UNAM, México, 1993.
- 13.- GARCÍA CRUZ, Miguel, México y la seguridad social, T. I., IMSS, México, 1952.
- 14.- GARCÍA FLORES, Margarita, La seguridad social y la población marginada en México, UNAM, México, 1989.
- 15.- GARZA, Sergio Francisco de la, Derecho financiero mexicano, decimoctava ed., Porrúa, México, 1994.
- 16.- GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, El derecho social y la seguridad integral, Textos Universitarios, UNAM, México, 1973.
- 17.- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, Teoría política, octava ed., Porrúa, México, 1992.
- 18.- GUTIÉRREZ ARAGÓN, Raquel, Lineamientos del derecho del trabajo y los seguros sociales, Porrúa, México, 1986.
- 19.- GUZMÁN OROZCO, Renaldo, "La seguridad social en México", en Seguridad social, Pierre Leclerc et al, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

- 20.- MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, Implicaciones tributarias de las aportaciones al seguro social, Tribunal Fiscal de la Federación, 1985.
- 21.- MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis, Derecho fiscal mexicano, cuarta ed., Ediciones contables y administrativas, México, 1984.
- 22.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Derecho administrativo, Primer curso, Harla, México, 1994.
- 23.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El derecho social, segunda ed., Porrúa, México, 1967.
- 24.- MORENO PADILLA, Javier, Régimen fiscal de la seguridad social, Themis, México, 1994.
- 25.- OIT, La seguridad social, Oficina Internacional del Trabajo, Suiza, 1970.
- 26.- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Introducción a la seguridad social, Alfaomega, México, 1992.
- 27.- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de derecho administrativo, quinta ed., Porrúa, México, 1988.
- 28.- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho fiscal, segunda ed., Harla, México, 1993.
- 29.- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho fiscal mexicano, sexta ed., Cárdenas Editor, México, 1983.

30.- SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, Derecho mexicano de la seguridad social, Cárdenas Editor, México, 1987.

31.- SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, "IMSS, ISSSTE", Secretaría de la Presidencia, T. III, México, 1976.

32.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, decimoquinta ed., Porrúa, México, 1992.

33.- TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo MORALES, Derecho de la seguridad social, Pac., México, 1992.

34.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, vigesimosexta ed., Porrúa, México, 1994.

35.- VILLEGAS, Héctor B., Curso de fianzas, derecho financiero y tributario, quinta ed., Depalma, Argentina, 1993.

Legislación

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centésimosexta ed., Porrúa, México, 1995.

2 - Ley del Seguro Social y disposiciones complementarias, quincuagésima ed., Porrúa, Mexico, 1995.

3 - Fisco Agenda 97, Código Fiscal de la Federación, décima ed., Editorial Calidad, SEF, México, 1997.

4.- Código Civil para el Distrito Federal; sexagesimosegunda ed., Porrúa, México, 1992.

5.- Ley del Seguro Social, ley anterior y nueva ley 1997 ,comparada, Ediciones Mur, México, 1997.

Diccionarios y Enciclopedias

1.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, Diccionario jurídico mexicano, séptima ed., Porrúa, México, 1994.

2.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española, vigesimoprimera ed., España, 1992.

3.- EDITORIAL BIBLIOGRÁFICA ARGENTINA, Enciclopedia jurídica OMEBA, Argentina, 1964.

