

00721
522



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

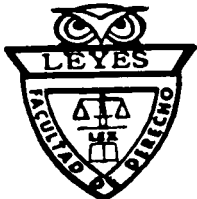
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MERCEDES ARCELIA MARTINEZ LOPEZ

ASESOR: LIC. LEOPOLDO CARMONA GONZALEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2002
3

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

2

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agradezco a Dios por haberme permitido concluir este sueño, por haberme dado unos padres excelentes, unos abuelos incomparables, unos maestros sin igual y buenos amigos que me apoyaron siempre.

Gracias mamá por todas esas noches de desvelo, por tu tiempo, comprensión y apoyo incondicional que me permitieron ser lo que ahora soy, gracias por existir y haberme dejado la mejor de las herencias.

Gracias Papá por sus consejos, sus regaños y por haberme dejado algo bien claro, que uno llega hasta donde se lo propone, a base de tenacidad y esfuerzo, que nada es fácil en este mundo y por todo aquellos que ha hecho posible que siga en el camino.

Gracias abuelita que ha pesar de ya no estar conmigo fue un pilar muy importante en mi vida, por sus consejos, por su tiempo y por haber estado, estar y seguir conmigo.

Gracias a mi asesor Lic. Leopoldo Carmona González por haberme ayudado y apoyado para la realización de este trabajo, por el tiempo invertido, sus consejos y sobre todo por su paciencia.

Gracias al Lic. Francisco Eduardo Lastra Lastra por sus enseñanzas y consejos y a Edgar Miguel Avalos Vega por ser mi amigo y apoyarme siempre y a todas aquellas personas que en su momento me han ayudado a seguir adelante y a las que siguen en mi vida gracias.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido absorber un poco de conocimiento de sus excelentes profesores, por haberme enseñado a ser una profesionista y por permitirme presumir que soy universitaria.

...zo a la Dirección General de Bibliotecas
UNAM a difundir en formato electrónico e impres.
...ntenido de mi trabajo recepción
NOMBRE: Francisco Avalos
Francisco López
FECHA: 2/05/03
LUGAR: Guatemala

REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**INDICE**

Págs.

INTRODUCCION	1
---------------------------	---

CAPITULO 1**CONCEPTOS GENERALES**

1.1. PREVISIÓN SOCIAL	2
1.2. SEGURIDAD SOCIAL	5
1.3. LA OBLIGACIÓN FISCAL	13
1.4. DEFINICIÓN DE PATRÓN	15
1.5. TRABAJADOR	20
1.6. LAS CÉDULAS DE LIQUIDACIÓN DE CUOTAS OBRERO PATRONALES	22
1.7. RIESGO DE TRABAJO	29
1.8. CONTROVERSIAS	33
1.9. DERECHOHABIENTE	35
1.10. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN FISCAL	39

CAPITULO 2**ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

2.1. ANTECEDENTES DEL RIESGO DE TRABAJO	41
2.2. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DE LOS RIESGOS DE TRABAJO	54
2.3. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO	58
2.4. ANTECEDENTES DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN MÉXICO	62

CAPITULO 3**REGULACION JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**

3.1. REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN	65
3.2. LEY DEL SEGURO SOCIAL	71

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL 74
 3.4. REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD..... 86
 3.5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN..... 95
 3.6. REGULACIÓN DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES EN EL
 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN..... 103
 3.7. REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE
 EJECUCIÓN..... 107

CAPITULO 4

REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

4.1. PREVISIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL..... 116
 4.2. ASPECTOS GENERALES DEL SEGURO SOCIAL..... 119
 4.3. APORTACIONES OBRERO PATRONALES CONTRIBUCIONES DE
 SEGURIDAD SOCIAL..... 135
 4.4. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN
 SUSTANTIVA O DE PAGO..... 145
 4.5. MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES CONTRA LAS
 DISPOSICIONES DEL IMSS..... 151
 4.6. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.
 163
 4.7. OPINIÓN PERSONAL..... 168

CONCLUSIONES..... 172
 BIBLIOGRAFÍA..... 175

**TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN**

El fin de la Seguridad Social es asegurar al hombre, una vida digna así como la asistencia médica y de cualquier otro servicio que cubra sus necesidades sociales.

La naturaleza de la seguridad social es proteger a la clase más desvalida y como consecuencia de esto, crear organismos que formen parte del sistema encaminado a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la propia existencia.

La presente tesis tiene como finalidad hacer un estudio a cerca de la omisión del pago de cuotas de liquidación de cuotas obrero patronales y las consecuencias tanto jurídicas como sociales que derivan de dicha omisión.

Así como también se pretende realizar un estudio de las controversias que se suscitan o que pueden suscitarse entre los derechohabientes y el IMSS, cuando este no cumpla con la obligación de proporcionar las prestaciones tanto económicas como sociales que les corresponden a los derechohabientes con base en lo establecido por la Ley del Seguro Social.

Dadas las controversias que se presentan entre trabajadores, IMSS y patrones, el Gobierno tiene consecuencias directas, es necesario establecer de que manera afectan al Estado las resoluciones que recaen sobre las controversias mencionadas, emitidas tanto por el Tribunal Fiscal de la Federación como de los Tribunales Colegiados así como por el mismo Instituto.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

II

En este trabajo trataremos de destacar de forma breve los principales aspectos que se desprenden de las implicaciones tributarias para soportar económicamente los institutos de seguridad social, esto con el fin de buscar esencialmente la superación de vida de los individuos, para darles un nivel mejor de vida.

Existe gran cantidad de personas que en la actualidad no están cubiertas por un seguro social y que tienen tanta necesidad de sus beneficios, por lo menos como puede tener la mayor parte de las personas aseguradas.

Desde la antigüedad el hombre busco protegerse contra el advenimiento de riesgos, sólo que la mayoría de las veces era a través de la caridad de las personas para ayudar a los que se encontraban en desgracia, se presentaba un cuadro voluntario y gratuito.

Se desarrollaron instituciones que aseguran a los miembros de las mismas contra los riesgos eventuales de la vida; por ejemplo mutualidades, cajas de ahorro, montepíos, etc, mismo que proliferaron en la época de la Colonia.

El sistema de ayuda mutua evolucionó hasta lo que ahora se llama previsión social, donde se crean sistemas claros y definidos, se le facilita al individuo los medios indispensables para una vida cómoda e higiénica, y se aseguran contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales susceptibles de privarle de su trabajo y por ende de sus ingresos.

Ahora bien, en México se crea entre el Estado y los patrones lo que se podría considerar una ayuda mutua enfocada a beneficiar al trabajador, esta ayuda se genera a través del pago de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales.

En la presente tesis estableceremos el carácter fiscal autónomo con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social para poder realizar el cobro de las cédulas de liquidación, que no son otra cosa que adeudos fiscales y establecer como fue que adquirió esta característica.

El Instituto Mexicano del seguro Social no es sólo un organismo descentralizado encargado de proporcionar el servicio público de seguridad social, además tiene otra cualidad que la misma ley les señala que es la de ser organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar créditos fiscales, dar bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos para después aplicarlos a los fines para los cuales fue creado.

La seguridad social requiere sistemas financieros indispensables para soportar la carga de los servicios que se deben otorgar.

Es necesario establecer cuales son las consecuencias tanto jurídicas, económicas y sociales que se desprenden del hecho de la omisión de los patrones del pago de las cuotas obrero patronales.

Existen sin número de consecuencias sociales a este respecto como la falta de servicios en hospitales, falta de pensiones por dejar de cotizar al seguro, etc. Considero que estas son las consecuencias que más daño causan a la sociedad.

Ahora bien, cabe hacer mención, que en la actualidad existen miles de patrones inconformes con el cobro de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, dado el excesivo e injustificado cobro de los adeudos fiscales que se generan por la prestación de un servicio personal y subordinado.

Es por eso que ha disminuido en gran cantidad la disponibilidad de los patrones a pagar dichas cuotas, ya que el Seguro pretende cobrar incluso por trabajadores que ya no se encuentran empleados en las empresas por las que se pretende hacer el cobro.

Nuestra intención al realizar esta tesis es mostrar de una manera amplia y detallada la relación que existe entre la seguridad social y el derecho fiscal, todo esto enfocado a establecer de que manera afecta esta relación a los trabajadores que son los principales protegidos por la seguridad social.

Así como también mostrar de que manera los patrones pueden librarse del cobro injusto de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, con esto no pretendo establecer el hecho de que los patrones puedan librarse del pago de dichas cuotas, sino como pagar lo que es justo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 1

CONCEPTOS GENERALES

En el presente capítulo estudiaremos los aspectos generales de lo que más adelante analizaremos de manera amplia y concreta, en él encontraremos las definiciones de lo que es la previsión social, la seguridad social, como parte fundamental del presente trabajo de investigación, así como todas aquellas cuestiones que se relacionan directa o indirectamente con el tema motivo de estudio.

Ahora bien lo que se pretende en el presente capítulo es partir de lo general a lo particular, tratando de proporcionar de manera clara y concisa los aspectos generales, esto con el fin de que la lectura de la presente tesis sea de fácil comprensión y que no se haga tediosa, ya que si nos adentramos directamente en lo que es el tema quedarían dudas, mismas que para resolverlas sería necesario entrar al estudio de otros medios de información, es por eso que decidimos incluir el presente capítulo, esperando sea de gran ayuda.

Empezaremos por analizar lo que es la previsión social estudiándola primero en términos generales es decir saber lo que es la previsión y posteriormente entrando al estudio para saber que es la previsión social en conjunto.



1.1. PREVISIÓN SOCIAL.

Una idea cabal de los que es la previsión social la obtenemos mediante la descomposición de las palabras que la caracterizan:

- Como previsión que significa simple y sencillamente la acción de disponer lo necesario para atender las contingencias o necesidades que se pudieran presentar, o bien la ordenación de los medios suficientes para afrontar las consecuencias de tales eventos.

Y social que significa el conjunto de individuos que resultaran beneficiados de todo lo recabado para la satisfacción de las necesidades que se presenten.

Ahora bien de la definición antes mencionada, podemos deducir que la previsión social es la acción de los hombres, asociaciones, comunidades, pueblos o naciones que disponen de elementos para satisfacer las necesidades o contingencias previsibles, es decir, a través de la previsión lo que se quiere es prevenir necesidades futuras lo que evita una serie de temores futuros.

Es importante mencionar que la previsión social como tal ha sido antecesora de la seguridad social, ya que esta es una conquista del siglo XX, en tanto que la previsión social es una practica que tiene sus orígenes mucho antes.

Es necesario mencionar que la previsión social como tal evoluciona para una mayor protección a los miembros de la sociedad por tres razones en particular: a) las nuevas estructuras económicas que trajeron como consecuencia que los accidentes fueran más continuos en las áreas de trabajo; b) los accidentes que se presentaban sin que pudieran imputárseles

directamente a los trabajadores, esto quiere decir que ya era tan fácil culpar a los trabajadores ya que no contaban con la capacitación para el manejo de la maquinaria que se empezaba a utilizar para la realización de su trabajo c) así como las grandes necesidades que se fueron presentando entre la sociedad como por ejemplo el vestido, la comida, los servicios médicos, etc.

Para que la previsión social funcione como tal es necesario que exista una actitud de prever, es decir, anticipar la visión de hechos futuros que puedan producir necesidades sociales en los individuos miembros de una sociedad así como también es necesario no solamente la visión de prever sino también es necesario que exista la disponibilidad de los medios o instrumentos suficientes y adecuados para evitar o superar las consecuencias de esos hechos futuros, esto quiere decir proveer.

Existen estudiosos del derecho como Abel Hernández Chávez y Sergio I. Hernández Quiñónez quienes definen a la previsión social de la siguiente manera: "Previsión social es un aspecto relativamente nuevo, desarrollado por las ciencias sociales cuando éstas han incursionado en el campo, sobre todo, de la salud pública y de la medicina en entendida como ciencia social. Pretende establecer los lineamientos de tipo general y especial, capaces de proporcionar al hombre seguridad dentro del grupo comunitario en que vive. En consecuencia, da normas, legisla y llama la atención sobre aquellos aspectos de índole social, psicológica o físico que en un momento dado pueden actuar turbando el equilibrio dinámico existente entre los individuos que integran un grupo social y de éste con otros grupos sociales"¹.

¹ HERNÁNDEZ CHAVEZ, Abel . Formación Técnica de Higiene y Previsión social. Segunda edición, Editorial Universidad de Guadalajara, México, 1990, pág. 13.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De la descripción anteriormente proporcionada, la previsión social podría entenderse como un proceso educativo destinado a crear conciencia entre la comunidad en diversos aspectos que atañen a la salud.

Sin embargo existen autores que definen a la previsión social como el conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas

Una vez analizado todo lo anterior, podemos establecer el hecho de que la previsión social va dirigida explícitamente a satisfacer necesidades futuras las cuales no pueden advertirse o evitarse, como por ejemplo en el caso de los trabajadores enfermedades, accidentes, paros forzosos, fallecimiento, etc. Tal como lo decía en pocas palabras el Dr. Mario de la Cueva que la previsión social se contrae entonces a las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes se garantiza un interés futuro.

Como podemos observar la previsión social esta encaminada directamente a disminuir la inseguridad así como los males que padecen los trabajadores, vistos como clase social económicamente débil dentro o fuera del trabajo. Es por eso que los conceptos "trabajo" y "previsión social" vienen siempre juntos en nuestro derecho positivo. Dentro de la previsión social se contempla la protección y defensa de los trabajadores así como de su familia o quien dependa económicamente de ellos, más en aquellos casos cuando la clase trabajadora se encuentra imposibilitado para prestar sus servicios personales subordinados a un patrón y obtener ingresos.

Ahora bien la previsión social se divide en dos mecanismos o instrumentos, en los cuales uno es de tipo individual, consistente en el ahorro y otro de tipo colectivo.

La previsión social de tipo individual consistente en el ahorro tiene por base una cantidad de dinero, derivada de los ingresos que obtiene el individuo de su trabajo, esta misma cantidad de trabajo es ahorrada por el trabajador, por lo que dicha cantidad se encuentra siempre a su disposición, es decir la finalidad de ahorrar es cubrir la posibilidad de necesidades futuras.

La previsión colectiva esta se lleva a cabo a través de un grupo colectivo de personas que tiene como objeto prever necesidades futuras y la obtención de los medios para satisfacerlas, esto se da a través de la mutualidad que consisten en que todos los miembros son aseguradores de si mismos esto quiere decir que es la propia mutualidad quien percibe las cuotas y reparte las prestaciones.

La previsión social en suma constituye un conjunto de medios o instrumentos protectores de necesidades sociales que el Estado pone a disposición o impone a los individuos para atender las necesidades sociales de estos.

Ahora procederemos a la explicación de los que es la seguridad como consecuencia lógica de la previsión social.

1.2. SEGURIDAD SOCIAL.

En todas las épocas, los hombres, los pueblos y las naciones han necesitado y aspirado a una seguridad social, tal ha sido la evolución de esta necesidad que con el transcurso del tiempo las demandas de medidas de seguridad cada vez son mayores, ya que el anhelo fundamental de la actual clase trabajadora no es sólo asegurar el sustento y la comida del día siguiente,

sino también la subsistencia decorosa y digna para el resto de sus días y de las personas que dependen económicamente de él, así como de los imprevistos que puedan presentarse.

Es por todo lo anterior que el objeto principal de la seguridad social es contrarrestar la injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas, a través de un sistema bien estructurado basado en la justicia social que busca remediar los grandes males y diferencias de las clases económicamente débiles.

Para poder establecer una definición de seguridad social es necesario empezar por saber que significa seguridad.

La variedad de actividades que desempeñamos tiene como denominador común la búsqueda de la seguridad, este término es muy amplio; se ve afectado por todo quehacer de los grupos humanos y aun del individuo, desde el punto de vista jurídico, es difícil y confuso elaborar un concepto por lo que podemos decir que tiene dos connotaciones por una parte, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos; éste es su aspecto negativo. Por otra parte, con un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes sin más limitación que él respecto al recíproco derecho de los demás.

El concepto seguridad abarca tanto la actividad como el conocimiento acumulado por el ser humano, para la satisfacción de sus necesidades desde cualquier punto de vista.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ahora bien existen múltiples y diversas opiniones respecto al concepto de seguridad social, tan es así que existen diversas definiciones en distintos conceptos.

Empezaremos por dar la primer definición de seguridad social dada en la Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Filadelfia (E.U.A.) en 1944 y en los siguientes términos:

"La seguridad social engloba un conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos a los cuales se hallan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí sólo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados"².

De la definición antes descrita podemos apreciar que existe un enorme esfuerzo por definir lo que es la seguridad social, sin embargo consideramos que dicha definición se queda corta ya que contempla sólo algunos riesgos y como en la actualidad se conoce a la seguridad social como defensora de la seguridad social de las personas contra cualquier riesgo.

Existe gran cantidad de definiciones respecto de la seguridad social a continuación transcribiremos algunas de las destacadas:

El maestro Gustavo Arce Cano, en su obra denominada "de los seguros sociales a la seguridad social" proporciona la siguiente definición:

² RUIZ MORENO, Angel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 36.

"La seguridad social es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del seguro social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o alguno de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia".

El maestro Francisco González Díaz Lombardo nos ofrece otra definición de seguridad social que nos parece interesante mencionar:

"Es una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana"³.

El Licenciado Gregorio Sánchez de León nos dice que la seguridad social tiende a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independientemente, cuando el producto de su trabajo es la fuente fundamental

³ Ibidem. pág. 39 y 40.

de subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución estatal, la prestación de servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, a favor de los trabajadores, familiares o beneficiarios, decretándose al pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados para la efectiva prestación del servicio.

De las definiciones antes mencionadas consideramos que la antes mencionada es la que más se adecua a las necesidades de la presente tesis ya que contempla todos y cada uno de los aspectos de la seguridad social nos habla de cuales son las finalidades de la seguridad social a sí como también nos dice como llegar a satisfacer las necesidades del hombre a través de la seguridad social.

El concepto de seguridad social se puede apreciar desde dos perspectivas que son la política y la jurídica.

La perspectiva política la podemos identificar con el orden y la seguridad social, comprendiendo en su campo los riesgos que afectan a todos los individuos, afectando de la misma manera hasta la seguridad interior y exterior del Estado, también se contempla el aspecto económico es decir que la seguridad social se reduce a la conservación del orden mediante el desarrollo de las funciones internas del Estado, es decir es necesario que el estado este bien económicamente para que la seguridad social sea benéfica para todos los individuos.

La perspectiva jurídica hace referencia al medio o instrumento con el que se pretende conseguir tal finalidad, es decir a la manera en que esta organizada y a las relaciones jurídicas a que de lugar, como por ejemplo la impugnación de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, dicha impugnación tiene consecuencias jurídicas.

La seguridad social como instrumento que se utiliza para liberar las necesidades sociales, no puede estudiarse de forma aislada, sino que tiene que estudiarse tomando en cuenta el ordenamiento jurídico de cada país así como también el momento determinado en que se presente alguna cuestión de seguridad social

De lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación, en el sentido de que el Estado percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que en la misma se enumeran, en los que se incluye a las aportaciones de seguridad social y de lo previsto en el Presupuesto de Egresos, en donde se establece que pueden efectuarse erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se colige que la seguridad social está contemplada como parte del gasto público al cual deben destinarse los ingresos que en esta materia se recauden a través del organismo descentralizado encargado de ello, que si bien tiene personalidad jurídica propia y diversa a la del Estado, realiza una función de éste, como es la seguridad social; por tanto, 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 con carácter obligatorio, destinado al servicio público de seguridad social.

El Derecho de la Seguridad Social se consigna por primera vez en el mundo, en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores en la Declaración de Derechos Sociales contenida en el artículo 1°, 123 Constitucionales bajo el

título del derecho del trabajo y la Previsión Social, sin embargo es importante aclarar que su base fundamental se encuentra contemplada en el artículo 4° Constitucional el cual establece en su tercer párrafo que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, es aquí dónde encontramos la base de la seguridad social.

Ahora bien es necesario mencionar que la principal forma de la previsión social la constituye precisamente el seguro social, aún cuando éste adopte derechos y obligaciones propias que, de manera discrecional extiende por razones de solidaridad a toda aquella población que no se encuentre asegurada, sin embargo esto en la realidad no sucede ya que se han presentado diversos casos en los cuales gente que no se encuentra asegurada se acerca al Instituto Mexicano del Seguro Social a solicitar sus servicios los cuales les son negados, es en este preciso momento en donde nos preguntamos ¿No la previsión social esta destinada a ayudar a todas aquellas personas que se encuentren en desgracia o les haya sucedido un acontecimiento futuro que no tenían previsto?.

Es importante mencionar que existe el Derecho de la seguridad social el cual es estudiado como disciplina autónoma no sólo en relación con el derecho Administrativo, sino también respecto del derecho del trabajo, junto con el cual surge en la segunda mitad del siglo XIX.

Los antecedentes indirectos de la seguridad social se hallan en la beneficencia pública y privada, así como en las sociedades mutualistas.

La seguridad social tanto por su naturaleza como por sus alcances de interés público ha logrado ocupar un lugar dentro de casi todas las constituciones del mundo.

Podemos concluir que la Seguridad Social en México, nació del artículo 123 constitucional, base fundamental del derecho del trabajo, y con el transcurso del tiempo se desligo 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 metas y objetivos sumamente progresistas dentro de la esfera social.

Consideramos que la seguridad social es una disciplina destinada a la protección del hombre individual y colectivamente, en la satisfacción de ciertas necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas, educativas, procesales y de salud, así como en las demás en que se requiere de salvaguardia, ya que el hombre se encuentra sujeto a vínculos sociales frente a individuos, grupos, entidades o clases todo esto con el fin de alcanzar la satisfacción de sus necesidades y alcanzar el bien común.

Concluimos que el objetivo principal de la seguridad social es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo, la salud, ya que todos los anteriores generan una situación de permanente desamparo, cuando no son atendidos adecuadamente por el Estado, así como inseguridad y desajustes sociales.

Sin embargo es honesto admitir que actualmente en nuestro país la Ley del Seguro Social no cumple eficientemente con el fin que fue creada que es proporcionar al trabajador mexicano una vida digna, y más aún cuando no le otorga su pensión o se la retarda o no le otorga prestaciones de carácter económico que le corresponden necesarias para sobrevivir.

1.3. LA OBLIGACIÓN FISCAL.

Para entender mejor lo que significa la obligación fiscal es necesario empezar por definir lo que es obligación y posteriormente fiscal, para así poder establecer una definición de obligación fiscal.

El derecho fiscal regula no solamente la obligación del contribuyente que consiste en él deber de entregar una cantidad de dinero al Estado o en el caso en particular de la presente tesis al Instituto Mexicano del Seguro Social, en virtud de haberse proporcionado algún tipo de prestación al derechohabiente, cantidad que el instituto puede exigir en caso de falta de pago oportuno.

Existen diversas definiciones que nos pueden ampliar nuestro campo de comprensión respecto a lo que es la Obligación Fiscal en el presente apartado mencionaremos sólo algunas de las más importantes y relevantes.

La definición tributaria ha sido definida por Emilio Margáin como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie.

Por su parte, De la Garza sostiene que de la realización del presupuesto legal conocido como hecho imponible, surge una relación jurídica que tiene la naturaleza de una obligación, en cuyos extremos se encuentran los elementos personales: un acreedor y un deudor y en el centro un contenido, que es la prestación del tributo.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato en su libro Derecho Fiscal nos da una serie de características de la obligación fiscal que son las siguientes:

a) la obligación fiscal es de derecho Público, o sea que siempre se satisface y regula conforme a esta rama del derecho.

b) La obligación Tributaria tiene su fuente sólo en la Ley.

c) En la obligación fiscal, el acreedor a sujeto activo siempre es el Estado.

d) en la obligación fiscal la calidad de deudor o sujeto pasivo puede adquirirla una entidad desconocida para la obligación del derecho privado.

e) La obligación fiscal tiene como finalidad recaudar las necesidades necesarias para sufragar los gastos públicos.

f) La obligación fiscal sólo surge con la realización de hechos o actos jurídicos imputables al sujeto pasivo directo.

g) La obligación fiscal responsabiliza al tercero que interviene en la realización del hecho imponible, sea como representante o mandatario del sujeto pasivo directo.

h) En la obligación fiscal sustantiva, el objeto es único y consiste siempre en un dar.

i) La obligación fiscal sustantiva, siendo de dar, sólo se satisface en efectivo y excepcionalmente en especie⁴.

En el caso en particular del tema motivo de la presente tesis equiparamos a las contribuciones de seguridad social con una obligación fiscal ya que constituyen una de las cuatro especies de contribución que distingue el legislador, las que define en forma expresa en el artículo 2° fracción II, del Código Fiscal de la Federación en los siguientes términos:

Artículo 2°.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de

⁴ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda edición, Editorial Harla, México, 1986. pág. 110, 111.

mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

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

De todo lo anterior podemos concluir que la obligación fiscal consiste en la relación que se presenta entre el órgano de la administración hacendaría, llamada sujeto activo, y el particular que reúne las circunstancias de ley, denominado sujeto pasivo o contribuyente. De tal suerte que el contenido de esta obligación tributaria es, generalmente, el pago de una cantidad en efectivo.

1.4. DEFINICIÓN DE PATRÓN.

En la medida en que el patrón constituye un concepto jurídico, aun cuando la expresión usada puede tener también otras implicaciones lo que nos interesa de este concepto es su doble condición de acreedor y deudor en la relación laboral.

Es importante mencionar que a la persona que recibe los servicios del trabajador también se le conoce con diversas denominaciones, encontrándose entre otras, las de acreedor del trabajo, empleador, patrono, patrón, principal, dador de trabajo, dador de empleo, empresario, locatario, etc. Sin embargo de todos los conceptos que se han mencionado anteriormente es con dos con los que generalmente se designa a la persona que ha de recibir un servicio

personal y subordinado de la persona llamada trabajador se le conoce como patrón y como empresario.

Ahora bien la Ley Federal del Trabajo define al patrón en su artículo 10, primer párrafo, en la forma siguiente:

"Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores"⁵.

Sin embargo la actual definición defiere sustancialmente de la que se había incluido en la Ley de 1931, ya que en esta se conceptuaba al patrón en función de la previa existencia de un contrato de trabajo.

Siempre se ha considerado que los únicos sujetos obligados a la atribución al Instituto Mexicano del Seguro Social son los patrones y ello es un error, pese a los avances que se han presentado en la sociedad el concepto de patrón continúa utilizándose como un sinónimo de sujeto obligado, siendo que existen otros sujeto obligados a contribuir al seguro social básico.

Según lo establecido por el artículo 15 de la Ley del Seguro Social, en primer lugar tienen el carácter de sujetos obligados con todas las responsabilidades y de las prerrogativas correspondientes, los patrones entendiéndose por éstos, a los que define el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo.

A pesar de que ya hemos establecido el hecho de que el patrón no es el único obligado al pago de las contribuciones de seguridad social, se le imputan

⁵ LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Séptima Edición, Editorial Ediciones Fiscales Isef, México, 2001, pág. 4.

una serie de requisitos contemplados de manera expresa y concreta en el artículo 15 de la Ley del seguro Social, siendo los siguientes:

"Artículo 15.-Los patrones están obligados a:

I.-Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS, comunicar altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

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

III. Determinar las cuotas obrero patronales y enterar su importe al IMSS.

IV. Proporcionar al instituto los elementos necesarios para precisar la existencia naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo establecidas por esta Ley y los reglamentos que correspondan.

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

VI. Tratándose de patrones que se dediquen en forma permanente o esporádica a la actividad de la construcción, deberán expedir y entregar a cada trabajador constancia escrita del número de días trabajados y del salario

percibido, semanal o quincenalmente, conforme a los períodos de pago establecidos.

Así mismo deberán cubrir las cuotas obrero patronales, aún en el caso en que no sea posible determinar el o los trabajadores a quienes se deban aplicar, por incumplimiento del patrón a las obligaciones previstas en las fracciones anteriores, en cuyo caso su monto se destinará a servicios de beneficio colectivo para los trabajadores de la industria de la construcción, en los términos de esta Ley. Sin perjuicio de que aquellos trabajadores que acrediten sus derechos, se les otorguen las prestaciones diferidas, que les correspondan, con cargo a este fondo.

VII. Cumplir con las obligaciones que le impone el capítulo sexto del Título II de esta Ley, en relación con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

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

IX. Expedir y entregar, tratándose de trabajadores eventuales de la ciudad o del campo, la constancia de los días cotizados, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de afiliación.

Las disposiciones contenidas en las fracciones I, II, III y VI no son aplicables en los casos de construcción, ampliación o reparación de casas habitación, cuando los trabajos se realicen en forma personal por el propietario, o bien por cooperación comunitaria, debiéndose comprobar el hecho, en los términos del reglamento respectivo.

La información a que se refieren las fracciones I y II, podrán proporcionarse en dispositivos magnéticos o de

telecomunicación en los términos en que señale el Instituto⁶.

Existen a demás de los patrones otros sujetos obligados al pago de las contribuciones de seguridad social siendo los siguientes:

- ❖ Los miembros de las sociedades cooperativas de producción.
- ❖ Las personas que sean patrones sustitutos.

De manera genérica quienes funjan como responsables al pago de las contribuciones de seguridad social de todos aquellos grupos sociales que se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio.

De lo anteriormente transcrito concluimos que los patrones y los demás sujetos obligados con arreglo a la Ley del Seguro Social, resultan ser responsables de cumplir cabal y oportunamente con todas las obligaciones que estipula el artículo 15 de la Ley del Seguro Social.

Concluimos después del análisis hecho del presente tema, que la figura del patrón dentro de la rama de la seguridad social considerada como uno de los principales obligados al pago de las contribuciones de seguridad social, así como también la definición de patrón que más se adecua a nuestras necesidades es la proporcionada por la Ley Federal del Trabajo, independientemente de todas las proporcionadas por los juristas que han sido consultados los cuales ofrecen a nuestro muy particular punto de vista una misma definición de la figura jurídica que se estudio en el presente capítulo.

⁶ LEY DEL SEGURO SOCIAL, Octava edición, Editorial Ediciones Fiscales Isef, México, 2001, pág.5.

1.5. TRABAJADOR.

Así como al patrón se le ha denominado de diversas maneras al trabajador también, se le ha denominado: obrero, operario, asalariado, jornalero, etc. El concepto que ha tenido mayor aceptación tanto en la doctrina como en la legislación ha sido la de trabajador.

El concepto de trabajador es genérico, porque se atribuye a todas aquellas personas que entregan su fuerza de trabajo al servicio de otra y, en atención a los lineamientos constitucionales, no admite distinciones.

La ley Federal del Trabajo nos ofrece el concepto de trabajador, al señalar en su artículo 8º: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

A los trabajadores en los sistemas de previsión social se les llama sujetos protegidos, a los cuales se les reconoce un derecho a la protección en la medida que con su actividad laboral han aportado un esfuerzo útil a la sociedad, por lo anterior decimos que la seguridad social es entonces un derecho derivado del trabajo y de las relaciones laborales, protegiendo a los individuos como miembros de una colectividad, con independencia de su actividad profesional.

La expresión sujetos protegidos es la que nos parece más adecuada, porque nos indica exactamente la función que cumple el sujeto en la relación jurídica de seguridad social, por lo que ostenta un derecho genérico a la protección frente al Estado.



Ahora bien si intentamos proporcionar una definición de sujeto protegido concluimos que puede ser la siguiente: es aquel que ostenta un derecho genérico, potencial o actual, a la protección de seguridad social, es decir es toda aquella persona que tiene el derecho de recibir todos aquellos beneficios que ofrece la seguridad social.

Dentro de la definición de sujeto protegido encontramos tres vertientes:

- ❖ Sujetos que ostentan simplemente un *derecho potencial*, son todos aquellos trabajadores que a pesar de no necesitar en el momento los beneficios de la seguridad social cuentan con ellos en el momento en que los necesiten.
- ❖ Sujetos que ostentan un *derecho actual* a la protección, es decir, son todos aquellos trabajadores que cuentan con la seguridad social y que en el momento de que se concrete una necesidad de seguridad social reciben lo necesario para satisfacerla, por ejemplo en caso de una enfermedad el trabajador tiene el derecho de presentarse ante cualquier institución del Seguro Social para que en ese momento sea atendido, es en este momento cuando se concretiza el derecho actual.
- ❖ Sujetos que ostentan a la vez un *derecho actual y potencial* a la protección. Son todos aquellos trabajadores que a pesar de no trabajar por cuestiones ajenas a ellos o bien por el transcurso del tiempo siguen recibiendo los beneficios de la seguridad social, es decir, en la medida en que perciben prestación concreta por necesidad actualizada y derecho potencial, porque continúan manteniendo derecho a la protección por otras necesidades futuras por ejemplo un trabajador jubilado, los cuales tiene derecho a una protección futura, a pesar de que ya han dejado de trabajar, o bien algún trabajador que haya sufrido alguna lesión que sea necesario tratarla a través de algún tratamiento.

Ahora bien dentro de los sujetos protegidos encontramos a todas aquellas personas que aunque no son trabajadores directamente, sino que dependen de aquellos sujetos que prestan un servicio personal subordinado, a estas personas las conocemos como beneficiarios, los cuales cuentan con los mismos beneficios que los sujetos protegidos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos que solicite el seguro social.

Encontramos también a aquellos trabajadores que no prestan un servicio de una manera constante a lo que llamamos trabajadores eventuales pero a pesar de ser eventuales tiene derechos a los beneficios de la seguridad social.

Concluimos que la definición que más se adecua a nuestras necesidades en la presente tesis es la que proporciona la Ley Federal del Trabajo, sin dejar de mencionar que le adicionaríamos el hecho de que por el servicio personal y subordinado que presta a otra persona llamada patrón tiene derecho a recibir todos beneficios que ofrece el sistema de seguridad social.

Para que el trabajador tenga derecho a recibir todos los beneficios de la seguridad social el patrón tiene la obligación de pagar las cedulas de liquidación de cuota obrero patronales, tema que será motivo de estudio en el siguiente punto.

1.6. LAS CÉDULAS DE LIQUIDACIÓN DE CUOTAS OBRERO PATRONALES.

El artículo 135 de la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1935, señalaba "que el título donde conste la obligación de pagar las aportaciones del Seguro Social tendrá carácter de ejecutivo". Sin embargo al observar el instituto que tenía que promover necesariamente como cualquier particular para hacer efectivo el cobro de las cédulas, el 24 de noviembre de 1944, el Ejecutivo

Federal reformo esta disposición otorgando a dichas aportaciones el carácter de fiscal, así mismo le concedió al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación y cobro.

El Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio 4571/45, apoyó la resolución tomada en 1945 al incluir a las cuotas dentro del capítulo de derecho o ingresos de la Federación al determinar que deben considerarse como derechos tales aportaciones, haciéndose palpable esa naturaleza de las cuotas, por su inclusión en la Ley de ingresos de la Federación.

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

Las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales están entendidas como una suma de dinero que los cotizantes en este caso los patrones están obligados a pagar a la Seguridad Social, existen dos acepciones distintas de ella:

"a) Como *contrapartida* por la responsabilidad trasladada por el empresario y asumida por la entidad gestora, acepción en la que pervive el asunto del seguro privado.

b) Como *contribución* impuesta legalmente al costeamiento financiero de las cargas de la seguridad social, acepción en cambio, en la que late la idea de la seguridad social contributiva como preludio de la asistencial"⁷.

Existen diversos autores que proporcionan distintas definiciones respecto de lo que son o deben considerarse las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales entre esos autores tenemos a los siguientes:

Sergio Francisco de la Garza considera que la mejor forma para denominar estos tributos es la de mencionarlos con la ubicación de tributos de parafiscalidad, apoyándose en la moderna doctrina francesa, italiana y sudamericana porque se considera en esta forma la ubicación de tributos que reúnen requisitos fiscales pero que no estaban ubicados dentro de las condiciones normales de la hacienda pública, ya que estos gravámenes tienen las siguientes características:

- a) Se trata de prestaciones obligatorias.
- b) No se trata de figuras tradicionales.
- c) Están establecidas a favor de organismos públicos descentralizados.
- d) Es indiferente que estén o no previstos en el presupuesto de egresos.

Adolfo García Siller concluye en el sentido de que: "no podemos definir los aportes al Seguro Social como contribuciones especiales o parafiscales, por las siguientes razones: Estas son categorías teóricas de tributos y así se acredita por la circunstancia de que no las enumera la Ley de Ingresos de la Federación ni las define el Código Tributario. Reconocemos el concepto de contribuciones especiales y parafiscales o paratributarias dentro de la doctrina y

⁷ ALMANSA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social, Sexta edición, Editorial Tecnos, México, 1989, pág. 283, 285, 286.

destacamos la circunstancia de que no están configuradas dentro de las categorías tradicionales y clásicas de los tributos⁸.

De la anterior definición podemos concluir que este autor considera a las cuotas obrero patronales como derechos por ser indudable que tienen su origen y obedece a los servicios relativos que debe prestar el Seguro Social a los trabajadores asegurados.

Para la emisión de las cédulas es necesario de acuerdo a lo que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual ordena que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado para poder afectar válidamente la esfera jurídica del gobernado. La motivación es el señalamiento con precisión de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, esto es, los razonamientos que llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que se invoca.

De lo anterior se sigue que para la adecuada motivación de las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales debe establecerse el importe de las cuotas por cada trabajador, en cada rama del seguro, para poder arribar a la conclusión de que es la cantidad líquida que debe cubrir el patrón, lo que obedece a que el cálculo de las cuotas depende de las incidencias que en las distintas ramas del seguro haya tenido cada trabajador durante el bimestre.

De esta forma, se satisface la teleología de la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 16 de la Ley Fundamental, al brindarle al

⁸ MORENO PADILLA, Javier, Régimen Fiscal de la Seguridad Social y el SAR, Segunda edición, Editorial Themis, México, 1994, pág. 46.

governado los elementos que le puedan facilitar su defensa frente a actos arbitrarios.

Ahora bien el artículo 267 de la Ley del Seguro Social, otorga el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, las cuales tienen su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna y por su ley reglamentaria.

De esa manera, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares por razones para fiscales con carácter obligatorio, para la satisfacción de los fines que persigue el Instituto Mexicano del Seguro Social que presta un servicio público en administración indirecta del Estado.

Corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota señala para los trabajadores cuando perciban como cuota diaria salario mínimo de acuerdo a las normas protectoras el salario que establece la Ley Federal del trabajo

Los trabajadores que están sujetos al Régimen Obligatorio cotizan en los cinco seguros que comprenden este régimen los cuales son:

- ❖ Enfermedades y Maternidad
- ❖ Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.
- ❖ Guardería para Hijos de aseguradas.
- ❖ Retiro.
- ❖ Riesgo de trabajo.

La determinación de las cuotas obrero patronales tienen particularidades que deben ser tomadas en cuenta. Para fijar las bases del señalamiento de las aportaciones al IMSS, los trabajadores deben ser inscritos al Instituto por el patrón, así como también deberán comunicar cualquier alteración que exista en relación con incrementos al salario.

Es importante mencionar que la obligación del patrón de pagar las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales estará vigente mientras exista una relación de trabajo, pues en el momento en que dicha relación termine por cualquier causa, el patrón quedará relevado de ello, sin embargo para que esto suceda es necesario que el patrón de aviso al Instituto para que proceda a dar de baja a los trabajadores que ya han dejado de prestar sus servicios a la empresa.

Es por este motivo que existen muchos problemas con el Instituto ya que arbitrariamente sigue emitiendo las liquidaciones, tomando en cuenta a todos aquellos trabajadores que ya no prestan sus servicios al patrón, por esto se inconforman y desgraciadamente quien termina perdiendo en este estira y afloja por no pagar las cuotas, es el trabajador

El 3º de junio de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para el pago de cuotas del Seguro Social, en el cual se establecen las normas para la determinación y pago de las cuotas, capitales constitutivos, actualización y recargos a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos obligados, este reglamento cuenta con 81 artículos, en los cuales se dan definiciones, se establece el término para pagar dichas cuotas, los capitales constitutivos, la actualización y recargos, los plazos, los convenios entre otras cuestiones.

En este Reglamento se hace mención a una cédula de determinación la cual se define de la siguiente manera: "Medio magnético o documento, en el cual el patrón determina el importe de las cuotas a enterar al Instituto; así como el emitido y entregado por dicho Instituto al patrón y utilizado por éste, para determinar el importe de cuotas a enterar.

Las cédulas de liquidación se definen de la siguiente manera: Documento mediante el cual el instituto, en ejercicio de sus facultades como organismo fiscal autónomo, determina en cantidad líquida los créditos fiscales a su favor, ante el incumplimiento u omisión por parte del patrón o sujeto obligado, de las obligaciones que le imponen la Ley o sus reglamentos.

Las cuotas se generan por mensualidades vencidas y el patrón esta obligado a determinar sus importes cada vez que se causen las mismas, presentando ante el Instituto la cédula de determinación de cuotas del mes que se trate, a más tardar el día diecisiete del mes inmediato siguiente, hay que hacer mención que generalmente esto no se lleva a la práctica ya que es el propio Instituto quien emite las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, incluso sin que exista una cédula de determinación.

Para la emisión de dichas cédulas los patrones se deberán basar en la información contenida en los avisos de movimientos afiliatorios.

Cuando el patrón no entera el importe de las cuotas dentro del plazo establecido en la Ley, se causara una actualización y recargos, la actualización se causará por cada mes y los recargos por cada mes o fracción.

El patrón en términos de la Ley esta obligado al pago de las cuotas a su cargo, así como a retener a los trabajadores las cuotas que a éstos les

corresponden y enterarlas al Instituto dentro del plazo señalado, en caso de que no se cumpla con lo anterior el patrón se hará acreedor a una sanción

La obligación del patrón de pagar las cuotas se cumplirá por mensualidades vencidas, a más tardar el día diecisiete del mes siguiente, el pago de dicha cédula podrá realizarse en las subdelegaciones del Instituto o en las Entidades Receptoras, se aceptarán como medios de pago dinero en efectivo, cheques certificados o de caja, así como las transferencias de fondos reguladas por el Banco de México.

En caso de que no se realice el pago de dichas cédulas el Instituto podrá hacer efectivo el cobro de las mismas a través del procedimiento administrativo de ejecución, del que hablaremos posteriormente.

El pago de las cuotas obrero patronales se distribuyen de manera equitativa entre los seguros que se mencionan en el párrafo anterior, todos son importantes pero consideramos que unos de los más importantes para nuestro tema es el riesgo de trabajo ya que puede considerarse como uno de los factores que dieron origen a la seguridad social es por eso que se analizara de manera individual a continuación.

1.7. RIESGO DE TRABAJO.

La salud e integridad corporal de los trabajadores es una de las cosas más importantes de la sociedad, el riesgo de trabajo se contempla en el artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo el cual establece lo siguiente: "Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo"⁹.

⁹ LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Ob. Cit pág. 109



Para una mejor comprensión de la definición antes mencionada es necesario establecer el hecho de dentro de la misma se nos mencionan dos conceptos distintos accidentes y enfermedades, por lo que consideramos necesario dar las definiciones de ambos.

Empecemos por lo que es un accidente lo cual podríamos definirlo como el acontecimiento eventual o acción del que involuntariamente resulta un daño a las personas o a las cosas; sus consecuencias pueden ser una lesión orgánica, una perturbación funcional o la muerte.

Por accidente de trabajo el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo nos dice "Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste"¹⁰.

Una definido lo que se entiende por accidente de trabajo procedamos a la definición de enfermedad de trabajo, entendiéndolo por la misma todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

El objeto de regular los riesgos de trabajo es que si el trabajador expone su salud e integridad corporal en el desempeño de su trabajo en beneficio del patrón, este tiene la obligación de reparar el daño económicamente.

El artículo 123 Constitucional en su apartado A fracción XIV previene que los empresarios serán responsables de los accidentes y enfermedades que

¹⁰ Idem.

sufran sus trabajadores, con motivo o en ejercicio de sus servicios profesionales.

Para que se pueda configurar el riesgo de trabajo es necesario reunir ciertos elementos para que pueda considerarse como tal, dichos elementos son los siguientes:

- ❖ Que el trabajador sufra una lesión.
- ❖ Que le origine en forma directa la muerte o una perturbación permanente o temporal.
- ❖ Que dicha lesión se ocasione durante o en ejercicio o con motivo de su trabajo.
- ❖ Que el accidente se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo y de éste a aquél.

La figura del riesgo de trabajo producen efectos los cuales se traducen en incapacidades que tienen diferentes grados, siendo necesarios mencionarlos:

- ❖ Incapacidad temporal. Pérdida de aptitudes o facultades que imposibiliten a una persona parcial o totalmente para desempeñar su trabajo por algún tiempo.
- ❖ Incapacidad permanente parcial. Es la disminución de facultades aptitudes de una persona para trabajar.
- ❖ Incapacidad permanente total, es aquella en la que la persona pierde sus facultades o aptitudes lo cual tiene como consecuencia la imposibilidad para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida.
- ❖ La muerte: cesación de la vida.

Como ya hemos mencionado los efectos que producen los riesgos de trabajo es necesario mencionar que también existen excepciones en las cuales el trabajador tendrá derecho a las prestaciones consignadas en los ramos del seguro, siempre y cuando reúna los requisitos respectivos; es necesario mencionar que los beneficiarios en caso de muerte tendrán derecho a las prestaciones en dinero que contempla el capítulo de riesgo de trabajo. Como ejemplo de las excepciones que se pueden presentar tenemos las siguientes:

- a) Si el riesgo de trabajo ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez, o bien bajo la acción de algún narcótico o droga salvo prescripción médica con el conocimiento del patrón.
- b) Si la lesión se produce intencionalmente o es resultado de alguna riña o intento de suicidio.
- c) Si el accidente es el resultado de un delito intencional del que resultase responsable el trabajador asegurado.

Concluimos que la única forma de satisfacer las necesidades de los trabajadores que sufren un riesgo de trabajo es a través de un cambio de estructura financiera precisamente en este ramo, ya que como es de todos sabido cualquier trabajador que sufre un accidente tiene que pasar por una serie de calamidades al solicitar el servicio del seguro, ya que es el terrible el hecho de verse confinado a una silla de ruedas o estar atado por el resto de la vida a una cama, por causa o por motivo de un trabajo prestado a la sociedad; por lo que consideramos que lo menos que se debe hacer es garantizar al trabajador y a su familia un futuro digno y humanamente posible.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.8. CONTROVERSIA.

Al momento de que el patrón o los sujetos obligados a pagar las contribuciones de seguridad social se encuentran inconformes, ya sea por el procedimiento llevado a cabo por el Instituto para emitir las liquidaciones se presenta lo que conocemos por controversia, misma que se da entre los patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por controversia entendemos todos aquellos conflictos que pueden suscitarse entre dos o más personas, o entre personas y entidades federales o en nuestro caso en particular entre los patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las controversias que se suscitan entre los patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social se ventilan primero ante el propio Instituto, lo que ocasiona una serie de problemas dado que siendo el mismo quien resuelve, obliga al patrón a recurrir a distintas instancias.

Para que se suscite una controversia ya sea entre patrón, asegurado o beneficiario y el IMSS es necesario que exista un acto definitivo mismo que se impugnara a través del recurso de inconformidad el cual será objeto de estudio en capítulos posteriores.

Sin embargo para tener un mayor conocimiento de lo que es una controversia es necesario establecer el hecho de que es un acto definitivo de acuerdo a nuestro tema motivo de estudio, a todos aquellos actos jurídico-administrativos que son emitidos por el IMSS, los cuales deben considerarse definitivos y por ende impugnables a través como ya lo hemos mencionado del recurso de inconformidad.

Estos actos definitivos son emitidos por el IMSS en su función de *autoridad fiscal*, entendiéndose por el concepto de autoridad aquella que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar un acto concreto, el IMSS cuenta con una potestad o competencia legalmente conferida para ejercer una función pública determinada, así como para poder requerir el cobro de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, pero solamente en este tipo de cuestiones puede actual ya que como es bien sabido *las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite* y las resoluciones que emita el IMSS son de cumplimiento forzoso y obligatorio ya que de no ser cumplidas puede ser sancionado e incluso obligado al cumplimiento forzoso de la obligación.

Ahora bien esos actos definitivos atribuibles al Instituto Mexicano del Seguro Social deben cumplir con los requisitos que para la existencia y validez jurídica del acto establece el artículo 16 Constitucional y en su caso el artículo número 38 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación, los cuales son requisitos de forma y fondo los cuales podemos reducir a los siguientes:

- I.- Constar por escrito.
- II.- Señalar la autoridad que lo emite.
- II.- Estar fundado y motivado.

Es necesario mencionar que siempre deberá expresarse el objeto o propósito de que se trate la resolución o acto de autoridad, así como también debe expresarse el nombre o nombres de las personas a las que va dirigido (razón que generalmente no se cumple así como establecer el objeto motivo del acto reclamado).

IV.- Que el documento ostente la firma del funcionario que lo emitió, mismo que casi nunca se cumple y ocasiona una serie de problemas al sujeto obligado ya que se desconoce quien emitió dicho documento y si tiene

facultades para hacerlo, si esto no se sabe el contribuyente queda en completo estado de indefensión.

La anterior enumeración de los de los requisitos mínimos de los actos de autoridad contemplados en el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación son los requisitos que deben contemplar los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social cuando actúa en su carácter de autoridad fiscal autónoma.

Para poder definir lo que es una controversia es necesario establecer él porque de esas controversias es por eso que nos adentramos al estudio de lo que es un acto definitivo, que son indudablemente el principal motivo por el que se suscita las controversias entre el patrón y el Instituto Mexicano del Seguro Social generalmente o bien entre los asegurados o beneficiarios y el propio Instituto.

1.9. DERECHOHABIENTE.

Podemos definir al derechohabiente como aquella persona que tiene derecho a recibir los servicios y beneficios que presta u otorga en nuestro caso en particular el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Reciben otras denominaciones entre las que encontramos afiliado, cotizante, beneficiario, titular, pensionista, etc. Los cuales son utilizados como denominaciones subjetivas. Sin embargo cada una de estas definiciones ostenta su propio significado que no pueden adecuadamente abarcar la total posición.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Concluimos que la palabra afiliado alude a la situación jurídica en que se encuentra el sujeto en la relación subordinada de afiliación, una vez cumplida la obligación de afiliar. Cotizante, significa la situación del sujeto o de los sujetos obligados a cotizar en esta relación instrumental. Beneficiario supone la situación jurídica en que se encuentra un sujeto en la subordinada relación de protección, cuando hallándose en situación de necesidad y cumpliendo los requisitos exigidos por la ley ostenta un derecho actual de protección. Pensionista alude al beneficiario cuyo derecho se concreta a un particular tipo de prestación, la pensión. Titular de derecho es sinónimo de beneficiario, pero remarcando que la protección proviene de un derecho propio no derivado.

Como es de todos sabido el derecho a estar inscrito en el Seguro Social es irrenunciable, teniendo como sujetos del aseguramiento del Régimen Obligatorio del Seguro Social las siguientes:

Las personas vinculadas a una relación de trabajo sin importar la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón aun cuando se encuentre exento de impuestos.(trabajadores).

El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo señala, que se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le origina a la prestación de un servicio personal, subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

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

Los ejidatarios comuneros, colonos, pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedades o uniones de crédito agrícola, comprendidos en la Ley de Créditos Agrícolas.

Aunque la seguridad social pretende amparar a toda la sociedad, aun no se han cumplido estos fines, por las dificultades económicas que implicaría, sin embargo personas que no sean sujetas de aseguramiento obligatorio pueden optar por obtener los beneficios y prestaciones que ofrece el Instituto Mexicano del Seguro Social, las personas que pueden optar por lo anterior son las siguientes:

- ❖ Los trabajadores de la industria familiar.
- ❖ Los profesionistas independientes.
- ❖ Comerciantes en pequeño.
- ❖ Artesanos.
- ❖ Trabajadores no asalariados.
- ❖ Ejidatarios, comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales en razón de fideicomisos.

"En el año de 1960, se adiciono el artículo 123 con un nuevo apartado, el "B", para regir las relaciones entre Poderes de la unión, los entonces territorios del Gobierno del Distrito Federal y sus Trabajadores, creando un sistema de seguridad social específico para los empleados públicos federales y del Distrito Federal, en la fracción XI que a la letra dice:

Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la invalidez, vejez y muerte.

En caso de accidente o enfermedad se conservara el derecho del trabajo por el tiempo que determine la ley.

Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo.

Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a la asistencia médica y medicinas, en los casos y proporciones que determine la ley.

Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos, y suficientes para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos¹¹.

Las aportaciones que se hagan en dichos fondos serán destinadas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Es en el año de 1976, cuando se extiende la seguridad social a los elementos que integran las Fuerzas Armadas, teniendo como base jurídica la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 constitucional.

¹¹ RAMÍREZ LOPEZ, Berenice P. La Seguridad Social, Reformas y Retos. Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 43.

1.10. INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN FISCAL.

El maestro Sebastián Soler manifiesta que la norma jurídica, a diferencia de la norma moral, siempre contiene, además del destinatario del poder que llamaremos primario (pagar sus deudas a su vencimiento), otro destinatario adicional, que es un órgano del Estado, a cuyo cargo se encontrará la tarea de procurar, lo que el deudor remiso no entregó (sino pagas, te quitarán lo necesario para hacerlo con interés); la norma jurídica se compone de dos preceptos: la prescripción de deberes de un destinatario primario y de un segundo, que es el órgano del estado encargado de la ejecución

La Ley debe ser cumplida en forma espontánea por el obligado ante ella, en dado caso de que no se diera cumplimiento con lo que establece la Ley los órganos de la administración están encargados de vigilar que sé de cumplimiento de no ser así deberán hacerla cumplir inclusive en forma ejecutiva.

En el momento en que los contribuyentes se abstienen de cumplir en forma voluntaria, entra en juego la coercitividad del Estado para exigir el cumplimiento por la fuerza, sólo que dicho cumplimiento va aparejado de otras consecuencias que dan validez a la actuación del órgano que esta ejerciendo el cobro del crédito de manera coactiva.

En materia tributaria, las consecuencias del incumplimiento tienen variaciones notables, porque el interés público que se origina de la Ley hacendaría no puede seguir las reglas tradicionales del derecho civil, no obstante que en su aspecto fundamental se buscan las mismas consecuencias: alcanzar la satisfacción debida.

De lo anteriormente manifestado podemos definir al incumplimiento de la obligación fiscal como la omisión en que incurre el contribuyente en el caso de la presente tesis nos referimos a los patrones al momento de dejar de pagar las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social al que se le denominaría acreedor, lo que tiene como consecuencia que se deje de prestar los servicios y beneficios que otorga el Instituto a los trabajadores.

En nuestro siguiente capítulo abordaremos lo que consideramos son los antecedentes históricos más importantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

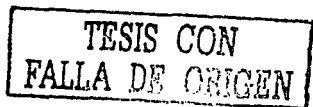
En este capítulo abordaremos los antecedentes históricos más importantes o de mayor trascendencia para una mejor comprensión del tema motivo de estudio.

Abordaremos los antecedentes históricos de lo que es el Riesgo de Trabajo, en que manera influye esta figura en el nacimiento de la seguridad social la evolución de la misma, los antecedentes históricos de la seguridad social en México así como también los antecedentes de la Previsión social ya que es parte fundamental de la Seguridad Social.

Empezaremos por estudiar los antecedentes históricos de lo que es el Riesgo de Trabajo ya que consideramos que puede tomarse como el inicio o la figura que dio origen a la seguridad social, en virtud de que es necesario que exista un riesgo de trabajo para poder crear algún medio que proteja la integridad de los trabajadores, esto quiere decir la Seguridad Social.

2.1. ANTECEDENTES DEL RIESGO DE TRABAJO.

El hombre desde que se encuentra en la tierra, ha tenido que trabajar, esta actividad ha traído como consecuencia la producción de accidentes y enfermedades derivados directamente del ejercicio de un trabajo con mayor o menor riesgo.



En la antigüedad, el trabajo era de naturaleza manual y estaba a cargo, en su gran mayoría, de los esclavos, que en Derecho Romano eran las personas que se encontraban bajo la propiedad de un dueño, cuando alguno de esos esclavos sufría alguna enfermedad o lesión, la incapacidad laboral implicaba solamente un daño que era soportado por el dueño del esclavo como cualquier otro provocado a un objeto o animal

Con la aparición del maquinismo, aumentaron considerablemente los riesgos de trabajo, en virtud de la utilización de fuerzas ajenas a la muscular y el desconocimiento e inexperiencia de los que las utilizaban, por lo que los accidentes y las enfermedades se multiplicaron, hasta volver insuficiente la protección de la asistencia social que existía hasta ese momento.

Las primeras ideas del riesgo de trabajo, se empiezan a dar a finales del siglo XIX en Europa con la Conferencia de Berlín, celebrada en el año de 1890, que se enfoco directamente en el trabajo realizado en las minas.

Los riesgos de trabajo en Francia estaban integrados en el derecho civil esto lo vemos claramente en la Ley de Accidentes de Trabajo del 7 de agosto de 1898 integrada por seis elementos: "a) La idea de riesgo de Riesgo Profesional, fundamento de la responsabilidad del empresario; b) la limitación del campo de aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo; c) la distinción entre caso fortuito y fuerza mayor; d) la exclusión de la responsabilidad del empresario cuando el accidente es debido al dolo del trabajador; e) la idea de principio de la indemnización de Forfaitaire y, f) la idea de que el obrero tiene únicamente que acreditar la relación entre el accidente y el trabajo"¹².

¹² DE LA CUEVA, Mario; El nuevo derecho Mexicano del Trabajo. Décimo Quinta Edición, Editorial, Porrúa, México. 1985, pág. 150.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Trataremos de expresar brevemente en que consistía cada elemento de los antes mencionados, el primero de los elementos se equiparaba con lo que se llamaba riesgo objetivo que se refiere a la responsabilidad del propietario por los daños que ocasiona la cosa, es decir el patrón respondía por los daños que sufrían los trabajadores por el uso de la maquinaria, el segundo de los elementos se refiere a la aplicación de la Ley en comento, la cual sólo era aplicable al campo de accidentes de trabajo y no incluía las enfermedades ocasionadas por el uso de las maquinarias por su desconocimiento y por su diferencia con los accidentes.

El tercero de los elementos hacía una diferencia entre caso fortuito y fuerza mayor explicando que el caso fortuito es el acontecimiento imprevisto e inevitable cuya causa es inherente a la empresa o se produce en ocasión del riesgo creado por la propia negociación, en tanto que la fuerza mayor sólo era causa excluyente de responsabilidad para el patrón. El cuarto elemento excluía al patrón de la responsabilidad cuando el accidente se debía a dolo o a la falta intencional del trabajador, el quinto elemento constituye la base para la fijación de las indemnizaciones por los accidentes de trabajo la cual comprendía la idea que la indemnización no debe ser total sino parcial, lo cual hacía que se establecieran indemnizaciones fijas lo cual era mucho más fácil para los trabajadores ya que permitían la contratación de seguros para protegerse de futuros problemas. El sexto de los elementos señalaba que se debía probar la relación entre los accidentes y el trabajo, ya que era necesario que el accidente debía ocurrir por el hecho o en ocasión del trabajo en horas de trabajo para que fuera considerado un riesgo de trabajo.

En el año de 1913 en la Conferencia de Berna se trató el problema de los riesgos de trabajo y se propusieron medidas destinadas a la protección de los trabajadores en relación con los accidentes y las enfermedades de trabajo.

A continuación mencionaremos algunas de las leyes más importantes que se crearon para proteger a los trabajadores de los riesgos de trabajo, entre ellas encontramos la de Bélgica dictada en 1903 y una segunda que fue del año de 1930, la cual se aplicaba a todos los obreros de empresas públicas o privadas y la Ley de 1945 que amparo a los trabajadores domésticos, dichas leyes sólo se ocuparon de los accidentes ocurridos en la realización del trabajo y no de las enfermedades profesionales.

En España se dictaron varias leyes sobre accidentes de trabajo las cuales incluían a las enfermedades profesionales, es importante mencionar que esta ley se proporcionó definiciones, entre las que encontramos la definición de accidente de trabajo que se consideraba como la lesión corporal que el trabajador sufra en ocasión o a consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena, es importante mencionar que a diferencia de las leyes francesas y belgas las leyes españolas ampararon los accidentes sobrevenidos por caso fortuito, culpa del patrón o imprudencia profesional del trabajador considerando al dolo como el único excluyente de responsabilidad.

En Italia se dicta la primer ley en materia de seguridad social en 1898a igual que en Francia y después de una serie de leyes hasta la fecha sólo se extienden los beneficios a los trabajadores de la industria.

En lo que se refiere a los países comunistas y socialistas, la materia de los riesgos de trabajo está comprendida en los seguros sociales, que contemplan las contingencias que pueden sufrir los trabajadores en el desempeño de su labor, y no en las leyes de trabajo.

Estados Unidos de Norteamérica dictó sus primeros intentos de leyes sobre riesgos de trabajo en 1898, lo que trajo consigo problemas de orden constitucional, después de la investigación realizada llegamos a la conclusión

de que en sí no existe una ley de la materia, sino que se han establecido normas referentes a determinados trabajos u oficios, teniendo en cuenta los riesgos que en los mismos se presentan.

Resulta importante mencionar las convenciones adoptadas por la OIT (Organización Internacional del Trabajo) ya que como sabemos esta es la organización encargada de mejorar las condiciones de trabajo en todo el mundo, la regulación de los horarios de trabajo, prevención de desempleo, salario, protección al trabajador contra enfermedades y lesiones en el trabajo entre otras cuestiones, a continuación mencionaremos las convenciones que se han adoptado en materia de riesgos de trabajo, entre ellas encontramos las siguientes:

“ Las convenciones adoptadas por la conferencia de la OIT han ejercido gran influencia en el plano mundial para unificar las medidas tendientes a la prevención de accidentes y a la seguridad e higiene en el trabajo. En materia de riesgos de trabajo, la conferencia ha aprobado las siguientes convenciones: 12ª convención de 1921, cuyo asunto fue la indemnización por accidentes de trabajo en la agricultura; 13ª convención también en 1921, cuyo asunto fue la prohibición del uso del albayalde en la pintura; 17ª, 18ª y 19ª convenciones celebradas en 1925, cuyo asunto fue la indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, revisado en la convención número 42 en 1934, y la igualdad de trato en caso de accidentes del trabajo entre nacionales y extranjeros, respectivamente: la 28ª convención celebrada en 1929, cuyo asunto fue la protección de los estibadores de muelles, contra los accidentes, asunto que fue revisado en la convención número 32 celebrada en 1932; 55ª convención celebrada en 1936 cuyo asunto fue las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente del mar; 62ª convención celebrada en 1937 sobre prescripciones de seguridad en la industria de la edificación; 81ª

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y 85ª convenciones celebradas en 1947 sobre inspección de trabajo e inspección de trabajo en territorios no metropolitanos.

De entre las recomendaciones enviadas por la OIT a sus miembros, resaltan por su importancia las siguientes: en 1923, las relativas a los principios generales para la organización de servicios especiales destinados a asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores; en 1929, las relativas a la prevención de los accidentes de trabajo y a la reciprocidad en materia de protección de los trabajadores ocupados en la carga y descarga de los buques; en 1937 las relativas a prescripciones de seguridad para la industria de la construcción y la colaboración para la prevención de accidentes y educación profesional para la industria de la construcción"¹³.

Las convenciones que se han mencionado son las que consideramos sobresalen por su importancia con el fin de conocer la evolución que en la historia universal han seguido los sistemas de prevención de riesgos de trabajo

Ahora analizaremos como es que ha ido evolucionando la figura del riesgo de trabajo en nuestro país.

En nuestro país empieza a desarrollarse la industria de una manera incipiente a finales de los sesentas del siglo antepasado, por lo que con anterioridad eran un tanto desconocidas las relaciones obrero patronales, la industria de esta época aumenta la producción disminuyendo el empleo de la mano de trabajo, acrecentando la explotación del obrero, por la clase dominante, lo cual trae como consecuencia el descontento de los trabajadores, ya que al ser desplazados éstos por las máquinas, siguen siendo explotados por los patrones quienes los hacían trabajar de sol a sol, sin estar protegidos

¹³ CABANELLAS, Guillermo. Derecho de los Riesgos de Trabajo, Segunda edición, Editorial Bibliográfica Omega, Argentina, 1968, pág. 23.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

por una ley que impidiera dicha explotación, además de que los protegiera en caso de que éstos por causa del trabajo se imposibilitaran para desarrollar éste.

En mérito a lo anterior cuando se presentaban accidentes de trabajo, para establecer la responsabilidad de los mismos se regían por la teoría de la culpa establecida por las leyes civiles y para obtener la indemnización respectiva, el operario o trabajador, tenía que realizar trámites engorrosos ante los tribunales civiles, por añadidura los trabajadores carecían de cultura y recursos económicos, que los imposibilitaban hacer valer sus derechos por sí mismos o para contratar los servicios profesionales de un abogado, además se enfrentaban a la parcialidad de los jueces que se inclinaban por la parte pudiente, es decir, hacia los patrones. Dándose el caso de que por las carencias mencionadas con antelación, jamás se podía obtener alguna indemnización por motivos de un riesgo laboral.

Empezaremos por la época colonial, ya que es en esta época en la que empiezan a surgir las medidas preventivas de los riesgos de trabajo, la legislación vigente de esta época fue la Ley de Indias la cual consignaba medidas para prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales así como también que los indios de clima frío fueran a trabajar a climas cálidos, que los menores de 18 años acarrearán mercancías; así como también se obligaba a los patrones de la coca y el añil a tener médicos cirujanos para atender a los accidentados y enfermos entre otras cuestiones, con lo anterior podemos señalar que el contenido social de las leyes de Indias se anticipó bastante a los países europeos, pero desgraciadamente estas medidas se pierden durante la época independiente, y es en la Revolución Mexicana de 1910, que culmina con la Constitución de 1917, cuando vuelven a aparecer medidas de esta índole.

El maestro Alberto Trueba Urbina es su obra nos dice cuando es que se inicia en nuestro país la protección a los riesgos de trabajo estableciendo lo siguiente: "En efecto, la protección de los riesgos de trabajo en nuestro país se inicia a principios de este siglo con el Programa y Manifiesto a la Nación Mexicana de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, suscrito en San Luis Missouri el 1º de julio de 1906, por los Hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera y otros, que señalaba en su artículo 25 la obligación de los dueños de las minas, fabricas y talleres a mantenerlos higiénicos y seguros, y en su artículo 27 a indemnizar por accidentes de trabajo"¹⁴.

En nuestro país a principios del siglo XX, se empieza a legislar sobre los accidentes de trabajo, preocupándose los legisladores por determinar a quien correspondía la responsabilidad de fijar los principios que protegieran a los trabajadores en caso de sufrir algún accidente de trabajo, ya que anteriormente estos principios estaban fundados en los Códigos Civiles y penales, los cuales derivaban de preceptos de Derecho Romano que reglan las relaciones obrero patronales, por otra parte nuestra legislación no trataba en concreto el problema de la responsabilidad de los patronos, por accidentes de trabajo.

El Código Civil por ejemplo, contenía algunas disposiciones en materia laboral referentes al servicio doméstico en jornal o a destajo, además trataban el contrato de alquiler, el aprendizaje y el hospedaje.

Sin embargo, no establecía nada referente a los riesgos de trabajo, por lo cual dejaba totalmente desprotegidos a los trabajadores, también el antes mencionado estatuto establecía que quien recibía los servicios domésticos estaba obligado a indemnizar al sirviente por los daños y pérdidas que pudiera sufrir siempre y cuando mediara culpa del patrón lo que era muy difícil de

¹⁴ TRUEBA URBINA, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 58 y 59

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

probar haciendo que el trabajador no tuviera ninguna protección al sufrir un accidente de trabajo.

En cuanto al Código Penal, tampoco ofrecía ninguna garantía al trabajador al sufrir algún accidente de trabajo, ya que este Código al igual que el civil, manifestaba que el trabajador tenía que demostrar la responsabilidad del patrón asimismo, esta ley excluía causas de responsabilidad debidas a causa fortuita o fuerza mayor.

De lo anterior se desprende que el trabajador estaba a merced del patrón e indefenso ante éste, ya que para él era muy difícil demostrar la responsabilidad del patrón, por lo que los legisladores al ver que el trabajador se encontraba desprotegido por estas leyes, establecieron otros principios que protegieran a los trabajadores determinando la Teoría de la Culpa Contractual, la cual sostiene: "El patrón es responsable por razón de compromiso contractual y sólo se libera si comprueba que medió una causa de liberación o extinción de las obligaciones; la culpa del obrero, la fuerza mayor, y el caso fortuito.."¹⁵.

Ahora bien posteriormente surge otra teoría que es la del riesgo profesional, la que sostenía; que los accidentes de trabajo tenían como causa inmediata y directa el trabajo, el cual era desempeñado por el trabajador, por lo que estaba sujeto a sufrir los riesgos de todo trabajo, sobre todo por el uso de máquinas motivando responsabilidad para el empresario y éste tenía que reparar el daño.

Vicente Villada también se preocupó por proteger al trabajador, por lo que en 1904, hace reformas al artículo 1787, reafirmando la Teoría del Riesgo Profesional y las cuales determinaba: "Cuando con motivos del trabajo que

¹⁵ CASTOREÑA, Jesús J. Manual de Derecho Obrero. Sexta edición, Editorial Porrúa, México 1984, pág. 156

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

desempeñen los trabajadores asalariados o que disfruten de sueldos a que se hace referencia en los artículos anteriores y el 1787 del Código Civil; sufran estos algún accidente que les cause la muerte, una lesión o enfermedad o que les impida trabajar, la empresa o negocio que recibe sus servicios estará obligado a pagar sin perjuicio del salario que debiera devengar por causa del trabajo..."¹⁶.

Una de las consecuencias importantes que se dieron con la reforma a dicho artículo, fue la figura de la indemnización que se clasificaba de la siguiente manera:

- a).-Pago de atención médica ya fuera en el hospital que hubiera establecido el patrón o en el de la localidad.
- b).-Pago del salario que percibía el trabajador.
- c).-En caso de que el trabajador falleciera el patrón pagaría los gastos de inhumación y entregaría a la familia que dependiera del trabajador el importe de 15 días de salario.

En 1906 surge la Ley de Bernardo Reyes, el cual se preocupa no sólo por indemnizar al trabajador y a la familia de éste en caso de que sufriera algún accidente de trabajo; si no que también determino las empresas que quedarían sujetas a responsabilidad civil como son: fabricas, talleres y establecimientos industriales, donde se hiciera uso de la fuerza distinta a la del hombre, empresas mineras, canteras, diques, acueductos, alcantarillas, vías férreas urbanas, suburbanas y otras similares, comprendiendo la albañilería y sus anexos, carpintería, cerrajería, corte de piedra, pintura, etc., fundiciones de metales y talleres metalúrgicos, empresas de carga y descarga, de transportes que no dependan de la federación o establecimientos donde se fabrican o se emplean industrialmente materiales insalubres o tóxicos, explosivos e

¹⁶ REMOLINA ROÑEQUI, Felipe. EL Artículo 123, Trabajo del Autor. México 1979, pág. 34 y 36.

inflamables, las faenas agrícolas en las que se haga uso de motores que accionen por medio de una fuerza distinta a la del hombre, los trabajos de limpieza de pozos, letrinas, cloacas, alcantarillas establecimientos productores de gas, telefónicos, telegráficos, comprendiendo los trabajos de colocación y reparación de postes alambres o tubos transmisores, etc.

Así como la Ley de Villada la Ley de Reyes contemplaban la indemnización por los accidentes que sufrieran los trabajadores, estableciendo las siguientes incapacidades:

a).-Incapacidad temporal para todo trabajo, en este caso el patrón entregará a la víctima una indemnización equivalente a la mitad del sueldo o jornada, a partir del día en que el trabajador sufrió el accidente, hasta que se halle en condiciones de volver al trabajo.

b).-Si la incapacidad fuere temporal o perpetua pero no completa, para todo trabajo, se pagará al trabajador entre un veinte y cuarenta por ciento del sueldo que percibía hasta el ocurrir del accidente.

c).-Incapacidad permanente y absoluta para todo trabajo, aquí el trabajador percibirá un sueldo íntegro durante dos años.

d).- Si por causa del accidente, el trabajador llegará a fallecer, se le pagará el sueldo íntegro durante 18 meses, a los ascendientes o descendientes menores de 16 años, al cónyuge solo en caso de que éste se encontrare imposibilitado para trabajar, y en caso de que la indemnización se otorgara a los padres o abuelos esta será de 10 meses.

Los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón a finales del siglo antepasado, al ver el abandono en que se encuentran los trabajadores, así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como la explotación de que eran objeto por parte de los patrones empiezan a plasmar preceptos encaminados al mejoramiento de las condiciones de trabajo lo cual motiva que sean expulsados del país. Sin embargo no obstante y a pesar de que se encuentran reprimidos por el gobierno siguen luchando porque el trabajador obtenga mejores condiciones de trabajo y sea tratado justamente.

Por lo que en 1906, los hermanos Flores Magón encabezan un movimiento libertario en contra de los opresores suscribiendo "El programa y manifiesto a la Nación Mexicana del Partido Liberal Mexicano", en este documento se establecen disposiciones de derecho social entre las cuales se señala la obligación de los patrones a pagar a los trabajadores indemnizaciones por accidentes de trabajo, así como un máximo de ocho horas de labores, adoptar medidas de seguridad en los lugares de trabajo y mejores condiciones de higiene en aquellos, ahora bien en caso de que por la naturaleza del trabajo se requiera dar alojamiento a los trabajadores éste deberá ser higiénico.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de los citados hermanos Flores Magón por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, éstos eran inútiles, ya que la dictadura del porfirismo combatía con fuerza a éstos para evitar la conquista de la lucha social.

En Córdoba Veracruz a mediados de 1906 se realizaron protestas por parte de los trabajadores en contra de los abusos de los patrones, ya que los obreros trabajaban de 14 a 15 horas diarias empleando niños y mujeres, desarrollando éstos su trabajo bajo las más altas condiciones de insalubridad e inseguridad ocasionando que bajo estas condiciones los obreros fueran presa fácil de enfermedades o accidentes adquiridos con motivo del trabajo y por los cuales no eran indemnizados, sino al contrario, si el trabajador no podía desempeñar su trabajo éste era despedido sin ninguna protección, aunado a esto el mal trato y el bajo salario traen como consecuencia que en 1907 estalle

la Huelga de Ría Blanco, la cual es reprimida violentamente por parte del gobierno, trayendo como resultado muchos trabajadores muertos y otros fusilados, sin que se les juzgara ante los tribunales previamente a su sacrificio. Los trabajadores supervivientes fueron obligados a retornar a sus labores en peores condiciones que cuando se declararon en huelga.

Se puede decir que este periodo fue uno de los más difíciles y decisivos para todos los habitantes de todo el país, ya que a través de las luchas que se sostenían nacen leyes que protegen a los trabajadores y a los campesinos, creándose en 1914 la primera legislación de carácter social, por el Presidente Venustiano Carranza, el cual proclama: "Terminada la lucha armada, del Plan de Guadalupe, debe principiar la magistral lucha social, la lucha de clases para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo es repartir tierras, y sufragio efectivo; sino también evitar y reparar riesgos; es más sagrado establecer la justicia buscar la igualdad, la desaparición de los menos y los pobres para establecer la conciencia nacional..."¹⁷.

Dándose pauta a pauta con esto a distintas entidades federativas, a formar diversas leyes encaminadas al mejoramiento y protección de los trabajadores.

Resulta evidente que si bien es cierto, que en las citadas leyes los legisladores se preocuparon por disminuir las horas de trabajo, aumentar el salario, establecer descanso obligatorio, etc., estas leyes omitieron todo lo relacionado a la prevención social, medidas de seguridad e higiene, pago de indemnizaciones en caso de accidentes o enfermedades profesionales.

¹⁷ TENA SUCK, Rafael, Derecho de Seguridad Social, Segunda Edición, Editorial Pac, México 1990, pág. 6.

Sin embargo, era imperativa la necesidad de establecer medidas de seguridad en caso de accidentes o enfermedades causadas por el trabajo, así como prevenir dichos accidentes, por lo que en 1917 al dar origen al artículo 123 Constitucional, en el proyecto de ley se establecen ordenamientos encaminados a la prevención y pago de indemnizaciones en caso de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

2.2. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DE LOS RIESGOS DE TRABAJO.

Desde los tiempos más remotos y en cualquier lugar del mundo las civilizaciones se han preocupado por aminorar la inseguridad natural de los seres humanos, resulta evidente que la evolución histórica de la seguridad social es una respuesta al mundo inseguro en el que le ha tocado nacer y desenvolverse al hombre, por lo que resulta importante plantearnos como fue evolucionando, en el contexto histórico, el esfuerzo humano para lograr el tan anhelado sentido de protección a través de la seguridad social.

El derecho del trabajo y la seguridad social poseen un mismo fundamento y un mismo propósito que es asegurar al hombre una vida digna, sin embargo entre ambas posiciones existe una diferencia, el derecho del trabajo contempla el momento de prestación de los servicios a fin de que no se dañen la salud del trabajador o se ponga en peligro su vida, de que se respeten la dignidad y la libertad del hombre y se le pague una retribución adecuada y equitativa. La seguridad social contempla al niño, a la familia y al anciano y al inválido, independientemente de la prestación actual de un servicio.

En el derecho el trabajo la evolución de la seguridad social es compleja, así el punto de partida puede ser la asistencia a los pobres y enfermos, forma esencial de cobertura de las necesidades sociales, asistencia directa e individual como deber cristiano; asistencia colectiva mediante la fundación de

hospitales, enfermería, dispensarios; asistencia privada o semiprivada de carácter religioso y bajo el control de autoridades episcopales; asistencia pública organizada por el Estado a partir del siglo XVI.

La intervención del Estado fue acompañada de una idea que se mezcla al movimiento caritativo, se emprende una llamada lucha contra mendigos y vagabundos considerados fuente de delincuencia y de problemas sociales.

"La Revolución Francesa de 1789, mezcla ideas tradicionales con nuevas tesis relativas al empleo, a la asistencia médica a domicilio; el derecho al socorro público, esto se afirma en la declaración de los derechos del hombre de 1793. Las ideas liberales se expresan notablemente en el informe del comité La Rochefoucault Liancourt"¹⁸.

El Maestro Mario de la Cueva resume los principios del llamado Plan Beveridge en los siguientes términos:

La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana. Cuatro son sus datos mínimos: a) Debe proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil. b) Dar una oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo. C) El tercer elemento es la salubridad y la organización teórica del trabajo a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano. D) La seguridad de que se tendrá ingresos para quedar a cubierto de la indigencia cuando por cualquier circunstancia, no se pueda trabajar.

¹⁸ CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. UNAM, México, 1991, pág. 56.

Ahora bien consideramos que la seguridad social tuvo grandes avances a raíz de la existencia de los riesgos de trabajo, ya que al existir estos la seguridad social se volvió sumamente importante para la clase trabajadora.

Lo anterior es sencillo de entender basta que nos regresemos un poco a los antecedentes de los riesgos de trabajo y así podremos darnos cuenta de cómo la clase trabajadora, siempre fue perjudicada y hasta la fecha sigue siendo así, simplemente pongamos de ejemplo como se calificaba un riesgo de trabajo, era necesario saber hasta que punto tenía la culpa el trabajador para saber si procedía brindarle los servicios de seguridad social.

Si bien es cierto ninguno de los autores estudia los antecedentes de la seguridad social tomando en consideración los riesgos de trabajo, para efectos de nuestro trabajo si consideramos que la evolución de la seguridad social ha estado íntimamente ligada a la evolución de los riesgos de trabajo ya que si los riesgos de trabajo se consideraban o por así decirlo iban evolucionando es evidente que la seguridad social debió evolucionar al mismo tiempo.

A consecuencia de las ideas esparcidas por la Revolución Francesa y de los profundos cambios que en la vida social produjera la llamada Revolución Industrial, la inseguridad respecto de los medios de subsistencia y la nula protección a la salud alcanza a una gran parte de la población de la época, convirtiéndose en un problema muy grave, problema social que afecta directa y principalmente a los obreros, los cuales vivían de un salario siempre insuficiente y expuestos a todo tipo de riesgos como la enfermedad, la invalidez o la muerte, víctimas de la más cruel explotación frente a los infortunios del trabajo, por esto consideramos que la seguridad social tiene gran relación con los riesgos de trabajo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La aparición de la máquina, que sustituye al trabajo realizado a mano, y la utilización del vapor como fuente de energía, transforma la historia del trabajo humano y surge la llamada revolución industrial, lo que trajo cambios inesperados aumentando los riesgos de trabajo, con el uso de la maquinaria se empezó a menospreciar el esfuerzo de los trabajadores, de tal modo que los obreros se encontraban supeditados a la ley de oferta y la demanda.

Los mecanismos de derecho que predominaban en esa época poco o nada podían hacer para remediar la falta o la inapropiada seguridad social que se prestaba en esa época, pues en cuanto a la seguridad se refiere, ésta se limitaba a la simple protección elemental de la persona. Más no así a la de los medios de subsistencia, de tal manera que la seguridad que se proporcionaba en esa época de nada servía frente a la carencia de lo indispensable para subsistir.

El maquinismo trajo consigo un impresionante número de riesgos de trabajo así como también un gran avance en el ámbito económico y político, sin embargo resultaba evidente la lastimosa condición de los obreros y operarios en general, obligados a vender su fuerza de trabajo durante jornadas inhumanas en duración e intensidad a cambio de una paga extremadamente baja.

Es por ello que durante prácticamente todo el siglo XIX, se produjeron constantes movimientos y luchas sociales, emprendidas por el proletariado en aras de cambiar tal estado de las cosas, con la pretensión de obtener normas protectoras del operario frente a la clase capitalista.

De lo que ya se ha mencionado en párrafos anteriores podemos concluir que la seguridad social tiene como fin asegurar al hombre como ya lo hablamos mencionado una vida digna, actualmente cualquier estado necesariamente

tiene un deber de dar solución al problema de la inseguridad en que se encuentran multitud de trabajadores, cuidar de su salud y proveer el sostenimiento de los trabajadores cuando no puedan procurarse un salario.

A partir de los riesgos de trabajo la seguridad social se vuelve totalmente indispensable para los trabajadores, ya que a partir del descubrimiento de las máquinas los accidentes aumentaron en gran cantidad por lo que fue necesario implementar mejores medidas de seguridad, aunque para ser sinceros y de la lectura de los libros en consulta el trabajador ha sido, es y será siempre el menos protegido, a pesar de la existencia del Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.3. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

En este punto trataremos de entender como es que aparece la seguridad social en México.

El movimiento armado de fecha 20 de noviembre de 1910, como sabemos representó la lucha de las mayorías inconformes con la realidad de la nación y se caracterizó por ser popular, eminentemente social, así como reivindicatoria de las clases obrera y campesina, una revolución social que trajo como consecuencia la incorporación de las garantías de los derechos sociales a la Constitución de 1917.

El maestro José Luis Trueba Lara nos remonta al siglo XIX expresando lo siguiente:

" El miedo a la vejez marcaba los días de los trabajadores del siglo XIX. Todos tenían la certeza de que la miseria se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apoderaría de sus vidas en el preciso instante en que fuesen incapaces de continuar laborando: los bajos salarios y la falta de cualquier tipo de seguridad social les impedirían contar con un ahorro capaz de garantizar su subsistencia. Para los obreros del porfiriato sólo existía un camino continuar en sus puestos hasta el fin de sus días. Era preferible morir junto a la máquina o en el escritorio que enfrentar la mendicidad. No había escapatoria posible.

La vida de los trabajadores conducía a un callejón sin salida y ello fue alimentando un gran descontento: la exigencia de mejores condiciones laborales se generalizó en casi todo el país. En algunos sitios se demandaba el derecho a la salud, en otros la mejoría de las condiciones de trabajo y la jubilación¹⁹.

Ahora bien si a lo anterior sumamos las míseras condiciones en que se encontraba el campesinado mexicano, podemos considerar que las condiciones para el movimiento revolucionario estaban dadas.

Podemos considerar que la revolución mexicana fue la revelación de nuestro tiempo y gracias a ella nuestro país goza de libertad, gracias a la suma de voluntades, pensamientos e ideales de un pueblo en busca de libertad, justicia social y democracia.

Es importante mencionar que los hombres que participaron en la revolución lo que buscaban era un poco de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo, dado que antes del movimiento armado las condiciones

¹⁹ RUIZ MORENO, Angel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág.159.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de trabajo para los trabajadores y los campesinos eran pésimas, y lo que buscaba con la revolución era mejorar la dignidad humana.

El derecho social tuvo su fundamento en los artículos 3°, 27 y 123 de la Constitución y podemos considerar que es a través de estos tres artículos que empezó a desarrollarse con más fuerza, ya que comenzó a forjarse a través del acceso a todos los mexicanos a la educación laica y gratuita, a un derecho agrario reivindicador de los campesinos, que terminara con los latifundios e hiciera un reparto justo y equitativo de las tierras, y lo más importante el derecho laboral que sufrió grandes cambios a raíz de las estructuras en las relaciones capital y trabajo.

En nuestro país, la primera referencia clara sobre seguridad social se encuentra en el Programa del Partido Liberal, publicado por los Hermanos Flores Magón, el 1° de julio de 1906 en Missouri, Estados Unidos, en este programa en el punto 27 se proponía obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensión a los obreros que hubiesen llegado a viejos en el trabajo.

Por lo anterior, hacia 1942 confluían todas las circunstancias favorables para que finalmente pudiera implantarse en México el Seguro Social. El interés del Presidente Ávila Camacho por las cuestiones laborales ya se había manifestado desde el mismo día en que asumió la presidencia, cuando anunció la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la encomendó a quien fuera Secretario de Gobernación del régimen anterior, el licenciado Ignacio García Téllez. Atendiendo a la tónica del momento, la función inicial de la naciente dependencia fue limar asperezas y procurar la conciliación obrero-patronal.

En diciembre del mismo año se envió a las Cámaras la iniciativa de Ley, proponiendo como suprema justificación, que se cumpliría así uno de los más caros ideales de la Revolución Mexicana. Se trataba de "proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales".

El Congreso aprobó la Iniciativa y el 19 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social.

Ahí se determina, desde los artículos iniciales, que la finalidad de la seguridad social es 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. Como instrumento básico de la seguridad social se establece el Seguro Social y para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el siguiente capítulo abordaremos temas de suma importancia para la exposición de nuestro trabajo, ya que analizaremos cual es la regulación que le otorga nuestra Constitución a la Seguridad Social, analizaremos la Ley del Seguro Social, los medios de defensa que puede hacer valer los patrones en contra de las resoluciones emitidas por el Seguro, así como los medios con los que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer cumplir coactivamente el pago de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, que en este caso se trata del Procedimiento Administrativo de ejecución.

La legislación vigente establece que la seguridad social tiene como 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 siguiente punto analizaremos los antecedentes de la previsión social en México, aunque es necesario mencionar que en nuestro derecho casi no existen antecedentes de lo que es la previsión social en México.

2.4. ANTECEDENTES DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN MÉXICO.

De las obras consultadas, podemos percatarnos que casi no existen información respecto de los antecedentes de la Previsión social en México.

La Previsión Social va estrictamente ligada a la previsión social, ya que como lo hemos mencionado en capítulos ulteriores, la previsión social es la acción de los hombres, asociaciones, comunidades pueblos o naciones que disponen de elementos para satisfacer las necesidades o contingencias previsibles, es decir, a través de la previsión lo que se quiere es prevenir necesidades futuras lo que evita una serie de temores futuros.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua establece que el término previsión significa simple y sencillamente "acción de disponer lo conveniente para atender las contingencias o necesidades previsibles"²⁰

El maestro Roberto Báez Martínez vierte las siguientes ideas respecto a lo que debemos entender por previsión social:

²⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Décima edición, Editorial Real Academia de la Lengua Española, España, 2001, CD. Rom.

"Previsión es la acción de los hombres, de sus asociaciones o comunidades y de los pueblos o naciones que disponen lo conveniente para promover a la satisfacción de contingencias o necesidades previsibles, y por lo tanto futuras en el momento en que se presenten, esto es, la previsión es 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 en el presente la existencia, o en una fórmula breve, la seguridad de la existencia futura, toda lo cual producirá la supresión del temor del mañana"²¹.

Lo que este autor quiere expresar es que el atributo de social lo adquiere desde el momento en que una colectividad o comunidad de intereses, buscan resolver particulares de un número indeterminado de personas que persiguen un objetivo común.

La Seguridad social ha sido una conquista del siglo XX, si no en su creación, si en su funcionamiento, y por ende ha formado parte de los esquemas tradicionales de la previsión social, que en su vasto campo de acción abarca no sólo los sistemas de seguros que han sido establecidos, sino toda clase de protección a los trabajadores.

Ahora bien la previsión social es un aspecto relativamente nuevo, desarrollado por las ciencias sociales cuando estas han incursionado en el campo de la salud pública, pretende establecer lineamientos de tipo general y especial, capaces de proporcionar al hombre seguridad y bienestar a través del proceso educativo que crea conciencia de solidaridad dentro del grupo comunitario en que vive.

²¹ BAEZ MARTINEZ, Roberto. Lecciones de Seguridad Social. Editorial Pac, México, 1994, pág.35.

En vista de lo anterior podemos establecer que los antecedentes históricos de la previsión social, se presentan desde el momento en que el hombre como parte de una sociedad tienen la necesidad de prever contingencias futuras, y es a través de la previsión social que tienen como satisfacer las necesidades futuras, por lo que se puede decir que su creación y su evolución corren de la mano con las de la seguridad social.

Debido a esto existen diversos autores los cuales no toman en consideración mencionar cuales consideran que sean los antecedentes de la previsión social, sino que simplemente se dedican a desarrollar el tema de la seguridad social, como se creo, en que año, etc.

Por eso consideramos que los antecedentes de la seguridad social resultan ser los mismo que la previsión social, ya que ambas aparecen de la urgencia del hombre de cubrir necesidades futuras, previniendo el presente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO 3

REGULACIÓN JURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

En el presente capítulo estudiaremos como es que nuestra Constitución abarca el tema de la Seguridad Social, así como también analizaremos la Ley del Seguro Social, los recursos administrativos de los que puede hacer uso el patrón para defenderse las injusticias cometidas en ocasiones por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los medios con los que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer cumplir coactivamente el pago de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, que en este caso se trata del Procedimiento Administrativo de ejecución.

Analizaremos desde que punto de vista observa el Código Fiscal de la Federación a la Seguridad Social lo cual nos llevara a estudiar la regulación de las cuotas obrero patronales en el Código Fiscal de la Federación

3.1. REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN.

Después del movimiento de 1910 se fueron consagrando las leyes por las que miles de mexicanos habían luchado para la obtención de derechos mínimos, sin embargo no se logro una mejor distribución de la riqueza y tampoco pudo elevarse el nivel de vida de la gran población que seguía marginada en la ciudad y en el campo.

Es en 1912, cuando el presidente Venustiano Carranza expidió un decreto en el cual en el artículo segundo se ordenaba la promulgación y

vigencia, durante la lucha, de leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país con las reformas que la opinión pública demandara, a efecto de establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos.

Es en la Constitución del 5 de Febrero de 1917 cuando se cristaliza el objetivo buscado a través del movimiento armado llamado la revolución, ya que esta, es sin duda el mejor esfuerzo que se realizó para poder contar con una seguridad social digna para los trabajadores.

Resulta innegable que el derecho social tuvo su fundamento en los artículos 3º, 27 y 123 de nuestra Constitución, ya que la seguridad social empezó a forjarse a través del derecho que tienen todas las personas que son el derecho a la educación laica y gratuita, a un derecho agrario que en el pasado no era respetado y cabe hacer mención que en la actualidad tampoco, ya que a raíz de la revolución lo que se buscaba era que se respetase el principio jurídico de que la tierra es de quien la trabaja; y lo más importante para nosotros el derecho laboral, mismo que cambio a raíz la evolución de las relaciones capital y trabajo.

El artículo 123 en su texto original, disponía: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo:

"XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal

como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular²².

De lo antes transcrito podemos darnos cuenta que realmente no se protegía a los trabajadores al cien por cien, ya que aunque la disposición era buena, no era efectiva, ya que no contaba con una verdadera organización económica y social que pudiera hacer efectivo el establecimiento de las cajas populares, así como tampoco existía una verdadera organización para llevar a cabo la repartición de los recaudado en las cajas ya mencionadas, dicho artículo fue reformado y con las reformas se observa una mayor protección a los trabajadores quedando de la siguiente manera:

El Título Sexto de Nuestra Constitución "Del Trabajo y de la Previsión Social" como su nombre lo establece regula lo relacionado con la seguridad social a partir de una relación laboral, sólo mencionaremos la parte de este artículo que contempla en sí lo que es la seguridad social y a nuestro parecer es más importante:

"Art. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley...

...XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro

²² CARRILLO PRIETO, Ignacio, Derecho de la Seguridad Social, Editorial UNAM, México, 1991, pág 28.

encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

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

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

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

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos...²³.

²³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Séptima edición, Editorial Themis, México, 2001, pág. s/n.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al no transcribirlo por completo, no significa que no consideremos que este artículo contemple en todo su texto la seguridad social, es sólo que mencionamos lo que a nuestro parecer engloba en su totalidad o mejor dicho menciona claramente como es que se regula la seguridad social en nuestra carta magna, y es en la fracción XXIV es donde se analizan la integración de la seguridad social y los problemas jurídicos que presenta.

De la lectura que se haga de los antes transcrito podremos darnos cuenta de la lucha que se mantuvo en las fuerzas protectoras de los trabajadores y el poder legislativo, respecto de la igualdad de los trabajadores al momento de poder contar la seguridad social, así como también la protección de aquellas personas que en ocasiones no podrían considerarse trabajadores.

Con la creación de este artículo lo que se pretende es darle una protección al trabajador a raíz de la evolución del trabajo, sin embargo la primera referencia clara sobre la seguridad social se encuentra en el Programa del Partido Liberal, publica por los Hermanos Flores Magon , el 1° de julio de 1906 el cual proponía obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensión a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.

Como todos sabemos las prestaciones derivan de garantías y se consignan en beneficios a los trabajadores, siendo este el objetivo principal de la seguridad social, ahora bien el criterio original de los constituyentes, al redactar la fracción XXIX, fue proteger a los trabajadores ante el infortunio, en los casos derivados de accidente o enfermedad, con independencia de encontrar sus orígenes o motivos, así como proteger a los familiares dependientes del trabajador, sobre todo en el caso de la ausencia total de quien lleva la manutención al hogar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El maestro Alberto Briceño Ruiz nos dice lo siguiente: "El objeto del precepto es la protección a los trabajadores; contempla a estos prestadores de servicios subordinados, particulares y del gobierno, de la esfera central o paraestatal de la administración pública. Los dirigentes sindicales se opusieron con toda razón, al proyecto del apartado C, el cual regularía el trabajo en las universidades, y obligaron a la Cámara de Diputados a precisar en el artículo 3 de la Constitución que esas relaciones de trabajo se regularían por el Apartado A del artículo 123 de la propia Ley Fundamental. También fue acertada la actitud de quienes mantuvieron el empeño de que los trabajadores bancarios fuesen regulados por el Artículo 123 y sus leyes reglamentarias, así como la nueva posición por la abrogación de la ley especial, de dudosa constitucionalidad, que les rige.

"En apoyo a esta idea de norma exclusiva, se dio el hecho de que la Cámara de Senadores hubiera congelado la iniciativa aprobada por los diputados al pretender incluir un apartado C regulador de los cooperativistas, ya que al no ser trabajadores, su situación quedaba fuera del supuesto del artículo 123. También vale la pena recordar el rechazo a la inclusión, en este precepto de los llamados "grupos no asalariados", por no satisfacer el carácter de trabajadores"²⁴

3.2. LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El Seguro Social nació en México en 1943, se creó para brindar seguridad social como derecho de los trabajadores y sus familias, el cual da cobertura a más de treinta y cinco millones de mexicanos y cubre más de un

²⁴ BRICEÑO RUIZ, Alberto, Derecho Mexicano De Los Seguros Sociales, Primera edición, Editorial Harla, México, 1987, pág.19

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

millón seiscientas mil pensiones mensuales y sus guarderías cuentan con más de setenta mil niños.

El 20 de diciembre de 2001, se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, mismas que son de gran importancia tanto para los patrones como para los pensionados.

Es importante mencionar que el aspecto fundamental de esta reforma se basa en que desde 1944 el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo; sin embargo se seguía planeando dudas sobre el régimen fiscal aplicable a sus facultades coactivas que ejerce de manera mixta, directamente en unos casos y con apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en otros.

El proyecto de reforma aprobado por la Cámara de Senadores propone que el Instituto Mexicano del Seguro Social ejerza todas las atribuciones que implica su carácter de organismo fiscal autónomo, definiendo su marco legal y vinculando los ingresos con los egresos e incorporando en un nuevo capítulo de la ley las disposiciones congruentes con el Código Fiscal de la Federación.

A continuación mencionaremos algunas de las cuestiones que consideramos sean las más importante para llevar a cabo la última reforma a la Ley del Seguro Social:

- ❖ Contar con una legislación adecuada a las características propias de la actividad del IMSS.
- ❖ Establecer en la Ley del Seguro Social que sea el Instituto Mexicano del Seguro Social quien formule directamente las querellas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ❖ Incluir un capítulo de infracciones por actos u omisiones en que incurren los sujetos obligados.
- ❖ Dar certidumbre y transparencia al marco jurídico, para ellos el Instituto Mexicano del Seguro Social propone establecer programas de regularización de adeudos de carácter general y permanente a los que podrán adherirse los patrones con problemas temporales de liquidez.
- ❖ Emplear un programa informático autorizado por el Instituto Mexicano del Seguro Social para el registro de patrones, la afiliación de trabajadores y la determinación de cuotas obrero patronales.
- ❖ Establecer y regular legalmente la figura de cédulas de determinación de cuotas obrero patronales.

Ahora bien aunque las reformas a la ley del seguro social por un lado pueden ser benéficas para los que requieren el servicio del Instituto Mexicano del Seguro Social, por otra parte resultan, consideramos desventajosas para los patrones ya que se hacen reformas que perjudican al patrón, como puede ser que ya no se emitirán las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, a pesar de que esto ya estaba regulado en la propia ley es hasta este momento en el cual la autoridad, lo esta haciendo valer, llegando a requerir el pago de las cuotas al momento en que se ha vencido el termino para pagarlas, llevando a cabo este requerimiento de pago de manera arbitraria, ya que ¿como es posible que le requieran el pago al patrón cuando este desconoce cuanto es lo que debe Pagar.

A raíz de estas reformas ha habido un gran descontento entre los patrones ya que son ellos los que ahora resultaran más afectados, en virtud de que de ahora en adelante el Instituto procederá a embargar los bienes suficientes para garantizar un crédito que en ningún momento le ha sido notificado, consideramos que el seguro al querer obtener mayores beneficios para él descuida a quienes contribuyen directamente, por lo que ahora los



patrones que si pagaban tendrán que inconformarse o bien con las reformas interponer su medio de defensa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A continuación abordaremos lo que son los recursos administrativos empezando por explicar que es un recurso administrativo, sus elementos, sus requisitos, etc.

Esto con la finalidad de que posteriormente entremos al estudio del recurso de inconformidad que el que prevé la Ley del Seguro Social y el cual cuenta con su propio reglamento.

3.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para empezara hablar del tema motivo de estudio es importante mencionar que en cualquier Estado de derecho es muy necesario que exista un control sobre las actuaciones de las autoridades administrativas, con la finalidad de que su actuar se encuentre en concordancia con las leyes que los rigen, a través de este control los particulares tienen una adecuada protección en caso de resultaran lesionados por las violaciones que pudieran llegar a cometer las autoridades.

El derecho que tienen los particulares a la legalidad de los actos administrativos, es aquel a través del cual el particular tiene derecho de exigir a la administración a que se sujete su funcionamiento a las leyes que los rigen.

El maestro Raúl Rodríguez Lobato en su obra Derecho Fiscal nos dice los siguiente: "El derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos: el derecho a la competencia; el derecho a la forma; el derecho al



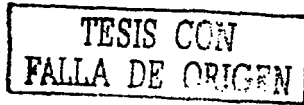
motivo; el derecho al objeto; y el derecho al fin prescrito por la ley. Señala igualmente la doctrina que cualquier alteración indebida de alguno de estos derechos debe encontrar en la legislación medios eficaces para su restablecimiento²⁵.

De la transcripción hecha de lo escrito por el maestro Raúl Rodríguez Lobato concluimos lo siguiente, el derecho a la competencia consideramos que se trata del derecho que tiene el particular a dirigirse ante una autoridad competente para que sea esta quien le resuelva, el derecho a la forma es aquel que se tiene seguir para presentar algún medio de defensa ante las autoridades administrativas, el derecho al motivo es aquel con que cuenta el particular para ocurrir ante las autoridades si siente que ha sufrido algún perjuicio en su persona, bienes o derechos, el derecho al objeto es aquel que tiene como finalidad que el particular consiga lo que desea, el derecho al fin prescrito por la ley es que la ley se cumpla correctamente.

A continuación realizaremos un breve estudio sobre lo que son los recursos administrativos los requisitos que debe cumplir, así como las resoluciones que se pueden emitir al resolver un recurso administrativo.

El recurso administrativo puede servir para eliminar un acto no conforme a derecho y que puede ser interpuesto por quien haya sufrido perjuicio a causa del acto jurídico administrativo, es importante mencionar que quien revisa el acto es la propia autoridad que lo emite, por lo que en muchas ocasiones el recurrente no puede quedar conforme con la resolución emitida por la misma autoridad que emitió el acto, por lo que se ocurre a instancias superiores.

²⁵ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, Derecho Fiscal, Editorial Harla, Segunda edición, México, 1986, pág. 251.



Como sabemos las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite, por lo tanto es la propia ley quien le otorga el poder de reformar o revocar el acto realizado por ella, por lo que es la propia autoridad quien revisa su propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el particular.

El recurso administrativo consideramos no es una instancia contenciosa, sino una instancia por la que se solicita a la autoridad que analice nuevamente la legalidad del acto emitido, revisando o reconsiderando el procedimiento seguido, la valoración y el criterio utilizado para emitir dicho acto.

Procederemos a hacer un pequeño estudio sobre la división de los recursos administrativos, los cuales pueden dividirse en dos grupos:

I. Los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados por ejemplo el recurso de revocación, según el Código Fiscal de la Federación o el recurso de reconsideración.

II. Los que conoce y resuelve una instancia administrativa diversa a la que dictó el acto reclamado, y que puede ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al reglamento interior como por ejemplo el recurso de revisión o bien el recurso de inconformidad que es que a nosotros nos interesa.

Todo recurso administrativo debe de contener elementos esenciales entre los que encontramos que el recurso se encuentre contemplado en una ley, ya que como lo establecimos en párrafos anteriores las autoridades sólo

pueden hacer lo que la ley les permite y si un recurso administrativo no se encuentra en ley este no podría ser resuelto por falta de fundamentación y motivación requisitos indispensables para que un acto sea legal, ahora bien es necesario que este contemplado en ley y no en el reglamento, si este fuera el caso el particular no estaría obligado a respetar el principio de definitividad.

Esta noción está en el criterio contenido dentro de la siguiente tesis:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES. "

La sala responsable sobreseyó el juicio de nulidad en atención a que la actora no agotó el recurso administrativo establecido en los artículos 266 y siguientes, del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a pesar de que dicho recurso no se encuentra prevista en la ley que reglamenta (Ley Federal del trabajo), sino únicamente en el mencionado reglamento. Con ese proceder, la sala responsable, no sólo impide que el afectado con el acto administrativo, pueda hacer valer el juicio de nulidad, que es un medio de defensa previsto en una ley de mayor jerarquía que el reglamento, como lo es el Código Fiscal de la Federación, sino que también transgrede, en perjuicio de la ahora quejosa, el artículo 202, fracciones IV y VI, del propio ordenamiento, así como el numeral 23 de su ley orgánica, pues de la interpretación armónica de ambos, se desprende que, para que el agotamiento del recurso sea obligatorio, es condición indispensable que el mismo debe estar establecido en una ley, tomando este concepto en su sentido formal y material y no únicamente en un reglamento de ejecución".

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo XIV, Julio 1989.



Otros de los elementos necesarios son la existencia de un acto administrativo previo de causa y antecedente, es decir que debe existir un interés jurídico para que el gobernado pueda ocurrir ante la autoridad administrativa, es la necesidad formal de que exista un antecedente. Que exista una autoridad administrativa que deba tramitarlo y resolverlo, ya que por la propia naturaleza del recurso administrativo es la propia autoridad administrativa quien debe resolverlo, así mismo la ley debe contemplar quien debe resolver el recurso administrativo si la propia autoridad emisora del acto o bien un superior jerárquico o bien una instancia administrativa especial que este facultada para tales fines.

Un elemento que consideramos muy necesario es que el acto administrativo afecte los derechos del recurrente, es decir que la esfera jurídica del promovente se encuentre afectada, ya que como lo habíamos mencionados en párrafos anteriores es necesario este elemento ya que si no se afecta el interés jurídico no hay materia del recurso. Otro de los elementos necesarios es que exista una obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo del asunto.

Lo anterior esta sustentado en la tesis que a continuación se transcribe:

INTERES JURIDICO. NATURALEZA DEL. "El interés jurídico consiste en la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que al ser transgredido por la actuación de la autoridad, faculta al agraviado para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando la reparación de dicha trasgresión, por lo tanto tal interés jurídico debe entenderse como aquél que tienen las partes con relación a los derechos o a las cosas materia del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

juicio en el que intervienen, es decir, la facultad que le asiste para solicitar que el procedimiento del que forman parte, se siga en términos de ley y por ello si aquél que tiene el carácter de codemandado en un juicio ejecutivo mercantil en el que se ha ejecutado el embargo de un bien que no pertenece al codemandado y éste demanda la tutela jurídica de la justicia federal por estimar que en el procedimiento de remate y adjudicación de tal inmueble, se cometieron, a su juicio diversas violaciones de carácter procedimental, es indiscutible que ese interés jurídico no deviene de demostrar ni la posesión ni la copropiedad o titularidad del bien inmueble, sino del carácter de parte que tiene en el juicio ejecutivo mercantil y el derecho que le asiste para que en todo ese procedimiento se observen los lineamientos procedimentales que la ley precisa".

Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII, Marzo 1994.

El maestro Emilio Margain nos menciona que la sola existencia de una resolución administrativa, expedida en contra de un particular, no implica que pueda impugnarse en un recurso administrativo, sino que ella debe reunir ciertas características para que, dándose, sea una resolución impugnable mediante el recurso administrativo. "Las características que debe reunir dicha resolución son las siguientes:

1. Que sea definitiva.
2. Que sea personal y concreta.
3. Que cause agravio.
4. Que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta; y

ESTA TESIS NO SALE
DEL INSTITUTO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

5. Que sea nueva²⁶.

Procederemos a tratar de explicar cada una de estas etapas. Consideramos que una resolución es definitiva cuando no admite una revisión, es decir cuando la autoridad no pueda por sí modificar su propia resolución, la segunda característica es que debe ser personal, es decir que el recurso administrativo no procederá en contra de resoluciones de carácter general, abstracto e impersonal.

La tercera característica es como ya lo habíamos mencionado, que dicha resolución afecte el interés jurídico de gobernado, en cuarto termino tenemos que debe constar por escrito salvo en aquellos casos que se trate de una negativa ficta, esto en razón de que en muchas ocasiones la autoridad ante la cual se ha interpuesto un recurso administrativo, no emite una resolución, por lo que tomando en consideración la materia de que se trate existirá un determinado tiempo para considerar que se ha configurado la negativa ficta, en nuestro caso en particular habrán de transcurrir tres meses para que se considere que existe una negativa ficta por parte de la autoridad, por lo que este tipo de resolución no se puede impugnar ante la misma autoridad que omitió dar cumplimiento a la solicitud hecha por el gobernado que ha sido afectado en su esfera jurídica, dicha afirmación la encontramos en la siguiente tesis:

NEGATIVA FICTA, NO PROCEDE SU IMPUGNACION ANTE LA PROPIA AUTORIDAD QUE INCURRIO EN LA Siendo la negativa ficta una ficción jurídica creada por el legislador en virtud de la cual, cuando una petición, instancia o recurso fiscal instaurado por un particular no es resuelto en un plazo de cuatro meses (artículo 37 del Código Fiscal de la Federación), se entiende resuelto negativamente y tiene como finalidad dejar al

²⁶ MARGAIN M. Emilio, El Recurso Administrativo en México, Ed. Porrúa, México, 1985, pág. 350.

particular en aptitud de combatir por los medios legales dicha resolución, en esas circunstancias, ante la presencia de una resolución negativa que se considera acto definitivo de la autoridad, el único medio de impugnación lo es a través de la instauración del Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, varias son las razones que permiten sostener la anterior afirmación, dos de las cuales son jurídicas por derivar expresamente de la ley y la tercera es de índole práctico, a saber: a) de la interpretación sistemática de los artículos 37 y 207 del Código Fiscal de la Federación, se obtiene que la demanda debe presentarse al Tribunal Fiscal de la Federación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notificación del acto impugnado, excepto en el caso mencionado en que expresamente se previene que, en tratándose de negativa ficta el interesado podrá interponer la demanda cualquier tiempo, mientras no se dicte resolución expresa, en este aspecto, es de considerarse que una resolución de negativa ficta nunca es realmente notificada al particular y, por este motivo, el Código Fiscal de la Federación exlme del plazo de cuarenta y cinco días para promover la demanda ante el tribunal, b) por otro lado, resulta lógico cuestionar el hecho de que es difícil impugnar una resolución que se desconoce y, por la misma razón, se desconoce también su fundamento y su motivación, encontrándose indefenso el particular para combatirla; sin embargo, esta situación se encuentra resuelta por el propio Código Fiscal de la Federación. En cuyo artículo 210 concede al demandante el derecho de ampliar su demanda, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surte efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, lo anterior es evidente, toda vez que en la contestación de la demanda de nulidad la autoridad fundamentará y motivará su actuación y hasta entonces el particular conocerá dichos fundamentos, y es

hasta ese momento en el que podrá combatir jurídica y eficazmente la resolución que le fue desfavorable. Finalmente, una razón práctica que hace concluir que la impugnación de este tipo de resoluciones no pueda hacerse valer ante la propia autoridad administrativa, lo es el simple hecho que al no haber resuelto la petición formulada por el particular dentro del término legalmente establecido, bien puede igualmente dejar de resolver indefinidamente las subsecuentes promociones que aquel le haga, ocasionándole un perjuicio mayor, lo que hace necesario por un solo principio de seguridad jurídica, que la impugnación correspondiente a una resolución negativa ficta se haga ante una autoridad diversa de la administrativa, que no es otra más que el Tribunal Fiscal de la Federación, lo que se corrobora con la regulación legal que de tal figura jurídica así como de su impugnación mediante el juicio anulatorio, hace el ordenamiento tributario federal".

Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 157-162 sexta parte, Julio a Diciembre 1989.

Como último elemento tenemos que sea nueva, es decir que lo que ella resuelva no haya sido materia de otra resolución anterior dirigida a la misma persona o aluda a hechos que no han sido consentidos, expresa o tácitamente, o que no han sido materia de recurso administrativo, o que no han sido materia de juicio.

Existen otros elementos a los que llamaremos elementos secundarios, que son, él termino dentro del cual ha de hacerse valer el recurso, autoridad ante quien debe presentarse, período de admisión de pruebas, el plazo en el que ha de resolverse el recurso una vez desahogadas las pruebas, el momento en que empieza a correr el término y la libertad para impugnar la nueva resolución ante los tribunales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una vez llevado a cabo el estudio de lo que consideramos que sea un recurso administrativo, así como los elementos que lo integran entre otras cuestiones, procederemos a llevar a cabo el estudio muy someramente de los recursos administrativos que se contemplan en la seguridad social, simplemente analizaremos de que se tratan los recursos ya que en capítulos posteriores analizaremos más ampliamente esta figura.

La Ley del Seguro Social prevé en sus artículos 294, 295 y 296 los medios de defensa que tiene el particular para impugnar todos aquellos actos definitivos que considere afectan su esfera jurídica, refiriéndose al recurso de inconformidad que es el único medio de defensa en cuanto a recurso administrativo que tiene el patrón y los demás sujetos obligados.

El recurso de inconformidad cuenta con su propio reglamento el cual consta de treinta y cuatro artículos y tres transitorios.

Los artículos 294 y 295 de la ley del Seguro Social, establecen el recurso de inconformidad como el medio de defensa con que disponen los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y/o sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que ellos consideran lesivos a sus intereses.

Dicho recurso de naturaleza administrativa, se interpone ante los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, dicho órgano tiene competencia para tramitarlo y resolverlo dentro de su propia circunscripción territorial, dicho órgano puede emitir tres tipos de resoluciones puede declarar fundado, infundado o sobreseído el recurso de inconformidad, según se desprenda del estudio que se haga de dicho documento.

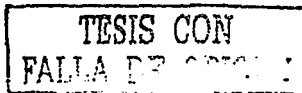
El maestro Roberto Báez Martínez precisa lo siguiente con respecto al recurso de inconformidad:

"La inconformidad es el recurso por excelencia en materia de seguro social. El recurso procede contra cualquier acto definitivo del Instituto que los particulares consideren impugnables o lesivos a sus intereses; en consecuencia puede ser interpuesto por patrones, asegurados, beneficiarios, sujetos que se asimilan al patrón y, aún cuando el precepto no lo mencione por defectuosa redacción, también puede interponerlo quien alegue no ser patrón cuando el Instituto lo haya considerado como tal. En virtud de que el Instituto presenta dos caracteres distintos y aún contrarios: uno como acreedor en su calidad de organismo fiscal autónomo frente a los patrones y sujetos que a éste se asimilan, y otro como deudor ante asegurados y beneficiarios, como institución aseguradora obligada al otorgamiento de prestaciones; el tratamiento que se da es distinto cuando se trata de inconformidades interpuestas por unos o por otros"²⁷.

Ahora bien en la Ley del Seguro Social dos géneros distintos de recurso de inconformidad, existiendo como consecuencia dos recursos de inconformidad:

Una inconformidad de evidente naturaleza fiscal, cuya interposición corre a cargo de los patrones o demás sujetos obligados; y una inconformidad

²⁷ SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 197.



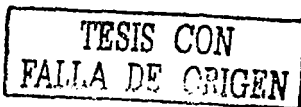
propiamente de índole laboral, a agotarse por los asegurados, beneficiarios, derechohabientes, pensionados o sus beneficiarios.

En virtud de las modificaciones llevadas a cabo a la Ley del Seguro Social las cuales entraron en vigencia en enero de 2002, es importante mencionar que ahora el recurso de inconformidad es opcional, es decir ahora se puede o no agotar dicho recurso, o bien el promovente puede recurrir directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si así lo considera pertinente el recurrente.

En virtud de que posteriormente se hará una estudio minucioso de lo que es el recurso de inconformidad, consideramos que con lo que hemos mencionado en este apartado es más que suficiente respecto del recurso de inconformidad.

Básicamente lo que se quería abordar en este apartado era lo que son los recursos administrativos y cual es el que se hace valer en la Seguridad Social por lo que consideramos que el recurso administrativo es aquel con que cuenta el particular como medio defensa para impugnar ante la Administración Pública los actos emitidos por ella misma en perjuicio de los particulares, por violaciones a las formalidades de la ley a falta de correcta aplicación.

Es decir el recurso administrativo es importante porque permite a la Administración Pública revisar sus actos petición de los particulares cuando este considere que se han violado sus derechos a se ha cometido un acto en su perjuicio, si dicho recurso resulta fundado podrá modificar o nulificar el actuar de la autoridad que le ocasiono un perjuicio.



3.4. REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El reglamento del recurso de inconformidad fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 1997, dicho reglamento fue expedido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Ernesto Zedillo Ponce De León en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 294 de la Ley del Seguro Social, 31 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Consideramos que dicho reglamento fue expedido por la necesidad que sé tenía de regular en forma particular el único medio de defensa con que cuentan los particulares en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicho reglamento cuenta con treinta y cuatro artículos y 3 transitorios, se divide en cinco capítulos que se clasifican de la siguiente manera:

- ❖ Disposiciones Generales.
- ❖ De la Tramitación.
- ❖ De la Revocación.
- ❖ De la Suspensión al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- ❖ De las Suplencias.

Empezaremos por las disposiciones generales, solamente mencionaremos los artículos que consideremos más importantes, no con esto diciendo que los demás artículos no lo sean, solamente se hace esto con el fin de que el presente capítulo no sea tedioso ni aburrido.



Este capítulo nos establece que el recurso de inconformidad se tramitará conforme a las disposiciones del propio reglamento y nos establece que leyes serán supletorias a falta de disposición expresa siendo el Código Fiscal de la Federación, La Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los Consejos Consultivos son los órganos competentes para resolver el recurso de inconformidad, siendo el Consejo Técnico quien resuelva los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones emitidas por los Consejos Consultivos.

El artículo cuarto nos establece los requisitos que debe contener el recurso de inconformidad siendo los siguientes:

- ❖ Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como su número de registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso.
- ❖ Acto que se impugna y, en su caso, número y fecha de la resolución, número de crédito período e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo.
- ❖ Hechos que originan la impugnación.
- ❖ Agravios que le cause el acto impugnado.
- ❖ Nombre o razón social del patrón o, en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 del reglamento.
- ❖ Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

Ahora bien el artículo quinto nos establece que documentos deberán acompañarse al recurso de inconformidad:

- ❖ El documento en que conste el acto impugnado.
- ❖ Original o copia certificada de documentos que acrediten su personalidad cuando se actúe en nombre de otro. En caso de que el asunto no exceda de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y se trate de una persona física, bastará con que exhiba carta poder firmada por el otorgante ante dos testigos, cuando exceda de este monto se actúe como representante legadle una persona moral, se deberá exhibir el poder notarial que así lo acredite.
- ❖ Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma, y
- ❖ Las pruebas documentales que ofrezca.

El término para interponer el recurso de inconformidad lo establece el artículo sexto siendo este dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

También establece que el recurso deberá interponerse ante el Consejo Consultivo Delegacional y que se debe presentar directamente o bien por correo certificado, en este caso cuando el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede delegacional o subdelegacional y se tendrá como fecha de presentación aquella que se anote en su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal, en caso de que se compruebe su extemporaneidad se sobreseerá el recurso.

El artículo séptimo y octavo tratan sobre la notificación que se le debe dar a los sindicatos cuando se interponga un recurso de inconformidad, aunque

para ser sinceros esto en la práctica no se cumple, ya que nunca o casi nunca se le notifica a los sindicatos de que existe un recurso de inconformidad por parte de los patrones en el cual se niega la relación laboral, que es lo que establece el artículo octavo.

Los artículos noveno, décimo y onceavo tratan acerca de las notificaciones, estableciendo que estas deberán hacerse en forma personal o a su representante lega por correo certificado, también establece en que casos se deben notificar personalmente, la primer notificación que se realice a terceros se llevara a cabo en forma personal, las posteriores se harán por correo certificado con acuse de recibo, las notificaciones personales se harán en el domicilio indicado por el promovente o falta de este se harán por lista.

El artículo duodécimo establece las reglas que se deberán llevar a cabo cuando se alegue que el acto definitivo no fue notificado o que la notificación se realizo en forma ilegal.

El artículo decimotercero establece cuando se declara improcedente el recurso de inconformidad siendo en los siguientes casos:

- ❖ Que no afecte el interés jurídico del recurrente;
- ❖ Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de sentencias. laudos o de aquellas;
- ❖ Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- ❖ Que sean materia de otro recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional;
- ❖ Que se hayan consentido, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo y términos señalados en el artículo sexto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- ❖ Que sea conexo a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente;
- ❖ Que hayan sido revocados administrativamente por la autoridad emisora;
- ❖ Cuando de las constancias del expediente se desprenda que no existe el acto reclamado o que el mismo se ha dejado sin efectos, y
- ❖ En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal o reglamentaria.

También se declara improcedente el recurso de inconformidad en los casos en que no se amplíe éste o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, en los términos señalados en el artículo 12, fracción II, de este Reglamento.

En el artículo antes mencionado se establecen las reglas por las cuales se desecha un recurso de inconformidad, sin embargo resulta importante mencionar que varias de estas reglas a nuestro parecer no son validas para desechar un recurso de inconformidad. Por ejemplo que el Consejo Consultivo deseche el recurso por considerar que no se afecta el interés jurídico al declarar fundado el recurso dejando sin efectos el acto impugnado pero dejando a salvo los derechos del Instituto para emitir de nueva cuenta dicho acto, como podemos darnos cuenta en este caso si existe un interés jurídico del promovente para interponer el medio de defensa, ya que a pesar de que se dejo sin efectos el acto se están dejando a salvo las facultades del Instituto para emitir de nueva cuenta el acto impugnado.

Ahora bien el artículo decimocuarto nos establece las causas por las que se decreta el sobreseimiento siendo las siguientes:

- ❖ Por desistimiento expreso del recurrente;

- ❖ Cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior, y
- ❖ En el caso de que el recurrente muera durante el procedimiento si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el recurso.

El capítulo II nos dice como es que se debe llevar a cabo la tramitación del recurso de inconformidad, este capítulo abarca desde el capítulo dieciséis hasta el treinta.

A grandes rasgos trataremos de abarcar este capítulo para que el presente trabajo no sea tedioso ni aburrido, ya que no se trata de hacer una transcripción íntegra de dicho reglamento sino de remarcar los puntos más importantes de este para desarrollar nuestro tema.

Este capítulo nos establece que el Secretario del Consejo Consultivo delegacional deberá pedir de oficio los informes conducentes a las dependencias, las cuales deberán rendir dichos informes en el término de diez días.

También se mencionan las reglas a las que se sujetaran las probanzas ofrecidas en la tramitación del recurso de inconformidad entre las pruebas que se aceptan tenemos:

- ❖ La prueba documental que no obre en poder del recurrente pero que se encuentre legalmente a su disposición, siempre y cuando con fundamento en el artículo 5° de dicho reglamento se haya pedido la remisión de dichas pruebas a la autoridad con cinco días de anticipación.
- ❖ Si se ofreciera la pericial se indicarán los puntos sobre los cuales versará dicha prueba y la autoridad deberá designar perito, el recurrente deberá presentar perito cinco días después de que surta efectos la notificación,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en el caso de que el recurrente no presente perito o este no aceptase el cargo la prueba se declarará desierta.

- ❖ La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar.
- ❖ La prueba testimonial se ofrecerá indicando los nombres y domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente.
- ❖ La prueba confesional no será admitida, pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso a debate.

Nos establece también que las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral, dichas pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir del día de su admisión que podrá ser prorrogado por un plazo igual una sola vez, después el Secretario del Consejo elaborará, dentro del término de treinta días, los proyectos de resolución.

Las resoluciones que pongan fin al recurso se dictarán por unanimidad o mayoría de votos del Consejo Consultivo Delegacional, dicha resolución no se sujetará a regla especial alguna. La misma se ocupará de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decidirá sobre las pretensiones de éste, respecto a este artículo lo que podemos decir es que el Consejo Consultivo no lo lleva a cabo cabalmente ya que nunca procede al estudio de todos y cada uno de los agravios hechos valer en el recurso de inconformidad.

Lo anterior lo decimos porque para el Consejo Consultivo resulta sumamente fácil estudiar solamente aquellos agravios que pueden traer como consecuencia que se emita una sentencia para efectos, argumentando casi siempre que del estudio que se haga a uno sólo de los agravios es suficiente para emitir una resolución y que el estudio de los demás agravios no cambiaría

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el sentido de la resolución, con esto podemos percatarnos que no se cumple con lo establecido en el artículo veinticinco del reglamento en estudio.

Las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma, ahora bien respecto de este artículo como puede darse cuenta el recurrente si se cumple o no, ya que en ninguna parte de la resolución establece en que fecha se paso a firma, los recursos se notifican incluso dos o tres meses después de la fecha en que supuestamente se emitió el acuerdo, con lo que se comprueba que tampoco se le da cumplimiento a este artículo.

El artículo treinta del ordenamiento en estudio establece que el incumplimiento a las disposiciones del reglamento por parte del personal encargado de su aplicación, será sancionado disciplinariamente por el superior jerárquico del infractor, e aquí otro artículo al que no se le da cumplimiento ya que no se sanciona a dichos funcionarios de ninguna manera, solamente se presenta la queja ante el superior jerárquico o bien ante la Contraloría y lo único que resuelven es que ya están enterados del asunto y que procederán a hacer el estudio pertinente.

El capítulo cuarto contempla la revocación en el artículo treinta y uno, la cual procederá en contra de las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad, o de las pruebas ofrecidas, esta revocación deberá presentarse de los tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

El cuarto capítulo de este reglamento trata sobre la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, la cual podrá ser ordenada por el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo o bien

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ante las autoridades ejecutoras correspondientes, la suspensión se sujetará a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación, una vez que se haya solicitado la suspensión y esta resulte favorable se procederá a la cancelación de la garantía o bien se procederá a la devolución del pago condicional que se hubiese efectuado.

Por último tenemos el capítulo quinto el cual trata el tema de la suplencia, el cual establece que en caso de ausencia por parte del Secretario General del Instituto o del Consejo Consultivo serán suplidos por el Prosecretario del Consejo Técnico o del Jefe del Departamento Contencioso, respectivamente.

Respecto a este reglamento lo que podemos concluir es lo siguiente, como ya lo hemos manifestado a lo largo de este punto, es que se trata de un reglamento que no es cumplido al 100% ya que son los mismos funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social quien no lo cumplen.

Lo anterior en virtud de que varias de sus disposiciones no son observadas, entre las que podemos mencionar las siguientes, se deben estudiar todos y cada uno de los agravios que haga valer el recurrente en contra de un acto definitivo emitido por el mismo instituto, según lo establece el propio reglamento, sin embargo esto no se cumple, ya que el instituto al momento de resolver sus resoluciones, no estudia todos los agravios vertidos en el recurso sino que se limita a resolver sólo los que considera que podrían darle una nulidad para efectos, y se justifica diciendo que con el estudio de ellos es suficiente para darle la razón a medias al particular, y que el estudio de los demás en nada cambiaría el resultado.

Así como también se menciona que las resoluciones deben ser notificadas cinco días después de que han sido firmadas por las personas autorizadas, sin embargo esto no se cumple ya que no hay manera de cómo

comprobar el recurrente que dicha notificación se ha hecho en él termino correspondiente, y las resoluciones son notificadas uno o dos meses siguientes a que han sido emitidas.

Ahora bien en el siguiente punto analizaremos como se regula en el Código Fiscal de la Federación a la seguridad social desde el punto de vista de las aportaciones que se deben de pagara para que los trabajadores cuenten con una digna y eficiente seguridad social.

3.5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Empezaremos por mencionar que una de las facetas del Instituto Mexicano del Seguro Social es la de tener el carácter de organismo fiscal autónomo, es decir que las aportaciones, cuotas o pagos de seguridad social se consideran como un tributo el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación establece los siguiente:

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

Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hechos prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el

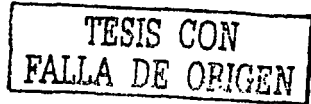
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos



los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1^o²⁸.

Como podemos observar es el propio Código Fiscal de la Federación quien reviste con el carácter de créditos fiscales a las aportaciones de seguridad social.

Es importante mencionar que la Ley del Seguro Social de 1943, no contenía en su articulado disposición alguna que considerara al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo fiscal autónomo ya que consideraba que los títulos donde constaran las obligaciones de pagos a su favor, tendrían el carácter de ejecutivos. Esto con el fin de que al momento de hacerlos exigibles no se sufrieran quebrantos económicos por las demoras de los sujetos obligados, sin embargo se dieron cuenta que dicho carácter no les era conveniente ya que tenían que ocurrir a los tribunales para exigir su pago.

"Vista la problemática señalada, por Decreto publicado el DOF, del 24 de noviembre de 1944, el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión – recordemos a manera de explicación de dicha medida de emergencia, que la época de la Segunda Guerra Mundial, en la que México declaró la guerra al eje alemán-, decretó reformar el artículo 135 de la original LSS para conferirle la calidad de fiscal a las aportaciones y darle al IMSS el carácter de organismo fiscal autónomo, confiriéndose desde entonces facultades expresas para: a) determinar los créditos a su favor y precisar las bases para su liquidación; b) fijarlos en cantidad líquida; c) cobrarlos con arreglo a su ley y disposiciones reglamentarias; y, d) percibirlos con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación (CFF), pudiendo agotarse el procedimiento económico-coactivo

²⁸ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Vigésima Séptima edición, Editorial Themis, México, 2002, pág. 4.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

relativo por conducto de las "Oficinas Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social".²⁹

Las cosas en el Instituto Mexicano del Seguro Social a raíz de la reforma al artículo mencionado cambiaron radicalmente ya que como sabemos desde ese momento tuvo la calidad de autoridad fiscal, en virtud de esto el instituto ya esta facultado para afectar en su esfera jurídica a los particulares que incurran en el incumplimiento de sus obligaciones para con el seguro social, ya que dispone de la fuerza legal para obligar coactivamente al pago, pero así como tiene todos esos derechos también tiene la obligación de respetar las garantías individuales que tenemos todos los gobernados.

En virtud de la obligación que tiene el instituto de respetar las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el instituto como autoridad fiscal esta obligado a cumplir con todos los requisitos formales y materiales que deben contener los actos jurídicos de naturaleza fiscal-autónoma.

Desde el momento en que se atribuyó la calidad de fiscal al pago de las cuotas obrero patronales surgieron diversos planteamientos debido a la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social.

"1) Algunos juristas opinan que las mismas no pueden considerarse como de índole fiscal propiamente dicho -pese al texto tanto de la LSS, como del CFF, que las contemplan como una más de las diversas especies de los tributos en México-, porque estas contribuciones no tienen su fundamento, como todos los demás tributos, en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que obliga a los mexicanos a contribuir para los gastos

²⁹ DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho Mexicano del Trabajo. Décimo Quinta Edición, Editorial. Porrúa, México, 1985, pág. 250.

públicos, sino que por el contrario, su génesis se encuentra en los derechos sociales consagrados en el propio artículo 123 de nuestra Carta Fundamental, criterio que se refuerza con el hecho de que no fue concomitante al nacimiento del IMSS la característica fiscal de sus aportes, por lo que luego entonces, en este orden de ideas, no serían sus cuotas créditos propiamente fiscales, sino acaso sólo equiparados a éstos para facilitar su captación –lo que todavía es más perceptible, y por ende cuestionable, en las aportaciones patronales para la vivienda que maneja el INFONAVIT, previstas por el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, pues es una obligación patronal-laboral, más no de seguridad social propiamente dicha.

2) Otros doctrinistas, por su parte, sostienen que son contribuciones naturales y que por lo tanto resultaba innecesario que se considerasen por el legislador federal como "de seguridad social". Así, algunos pretenden ver en las cuotas obrero-patronales de los caracteres que identifican a los impuestos, de tal suerte que no les sorprende que para la primera década del siglo XXI se pueda pensar en México en crear un "impuesto general o especial de seguridad social"; los hay quienes pretenden encuadrar a las cuotas obrero patronales como la especie del tributo denominado derechos, cuyas características para ellos son perfectamente definibles; existen quienes le atribuyen la característica de contribuciones especiales, sobre todo aquellos tributarias influenciados por tratadistas europeos o sudamericanos; y, por último, hay autores que las han definido como paracontribuciones o contribuciones parafiscales, que a nuestro parecer pudiese resultar más sostenible como teoría en el derecho tributario³⁰.

Desde nuestro punto de vista, las aportaciones de seguridad social si se pueden considerar como un crédito fiscal, aun a pesar de que como algunos doctrinarios dicen que no se encuentran contempladas dentro del artículo 31 de

³⁰ CARRASCO IRIARTE, Hugo, Diccionario de Derecho Oxford, Editorial Oxford University Press México, México, 1998, pág. 93.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

nuestra Constitución, si bien es cierto que no se contemplan, también lo es que las contribuciones de seguridad social son tripartitas, es decir, se deben cubrir entre el Estado, los particulares y los patrones.

Es por lo anterior que consideramos que si se trata de aportaciones fiscales, ya que el artículo 31 de nuestra Constitución en su fracción IV establece que son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, por lo que la seguridad social se considera a nuestro punto de ver es un gasto público, ya que es una necesidad de interés social, y el Estado tiene la Facultad de imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza, para que aquel cuente con los recursos económicos que le permitan ejercer las atribuciones que le están encomendadas, ya que todos los gobernados necesitan de la seguridad social, es por eso que consideramos que si se trata de contribuciones con el carácter de fiscales.

Sin embargo existen también excepciones, es decir, cuando el acreedor de la obligación tributaria, resulta ser un ente distinto a la administración central, como sucede concretamente en nuestro caso en particular con el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que consideramos que el Instituto al disfrutar de competencia tributaria forma parte del fisco federal, al hacer uso de las facultades que la ley les otorga.

A este respecto, el maestro Gregorio Sánchez León comenta lo siguiente:

"...Fisco es el conjunto de organismos administrativos, centralizados, autónomos o no, principalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y descentralizados fiscales autónomos con personalidad jurídica propia,

encargados de ejecutar las leyes tributarias y por lo mismo de determinar la existencia de los créditos fiscales, fijar su importe líquido y exigible, percibirlos y cobrarlos en su caso, al través del procedimiento administrativo de ejecución. Por tanto, los organismos fiscales autónomos descentralizados, con personalidad jurídica propia como el IMSS y de acuerdo con la Ley del Seguro Social, vienen a constituir también "el fisco", siendo el Instituto por consecuencia, el sujeto activo individualizado del crédito fiscal, y por lo mismo, de la relación jurídica tributaria de seguridad social. Tenemos cuatro clases de contribuciones o de aportaciones de seguridad social de carácter fiscal: las cuotas obrerpatronales ; las cuotas únicamente patronales; los capitales constitutivos; y los accesorios de tales créditos"³¹

Las aportaciones de seguridad social como ya lo mencionamos, en nuestro sistema jurídico vigente constituyen una de las cuatro especies de contribución que distingue el legislador, como podemos en el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación el cual ya hemos transcrito anteriormente.

Sin embargo debemos resaltar que en la doctrina fiscal mexicana no se contemplaban las aportaciones de seguridad social como una especie definida de contribución, está fue introducida hasta que el legislador le dio el carácter de Organismo Fiscal Autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, con lo que pasaron a formar parte del catálogo de contribuciones previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Como ya hemos mencionado nosotros consideramos que las aportaciones de seguridad social deben considerarse como contribuciones fiscales, sin embargo dichas aportaciones tiene el carácter propiamente de derechos fiscales, ya que es el propio legislador federal, quien determina dejar

³¹ SÁNCHEZ LEON, Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Editorial Cárdenas, México, 1987, pág. 100.

intocado el texto del segundo párrafo de la fracción IV, del multicitado artículo 2°.

A las aportaciones de seguridad social, podríamos considerarla como una contribución especial, pero sin dejar de considerar su parafiscalidad, por que son aportaciones o cuotas, no siendo ni un impuesto, ni tampoco un derecho fiscal, ya que participa de las características de un impuesto, ni de un derecho fiscal.

Lo anterior ya que un impuesto esta destinado para el gasto público en general, sin que se le asigne a un área en específico, así como también su forma de determinarlo, ya que en el caso de los impuestos es el gobierno quien los determina, y en las contribuciones de seguridad social, hay una obligación tripartita, es decir, tiene que haber una aportación por parte del Estado, el patrón y el trabajador.

Las aportaciones de seguridad social tienen además preferencia sobre otros créditos fiscales, ya que los derechos de los trabajadores están por encima de cualquier otro tipo de obligación que tengan los patrones, el artículo 148 del Código Fiscal de la Federación resuelve este asunto al establecer la prelación de los créditos, en donde primero se debe designar lo obtenido durante el procedimiento administrativo de ejecución a cubrir los créditos de la siguiente manera: 1) *los gastos de ejecución de las aportaciones de seguridad social*; 2) *los accesorios de las aportaciones de seguridad social*; 3) *las aportaciones de seguridad social*; 4) *los accesorios de las demás contribuciones y otros créditos fiscales*; y 5) *las demás contribuciones y otros créditos fiscales*.

Las aportaciones de seguridad social se incrementaron a partir del 1° de julio de 1997, al entrar en vigor el nuevo marco jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como ya lo habíamos establecido, consideramos que las contribuciones de seguridad social deben considerarse créditos fiscales, ya que están destinadas a satisfacer las necesidades de la sociedad que tienen derecho a ella, así como también por que se encuentran reguladas por el código fiscal de la federación.

En nuestro siguiente punto analizaremos como se regulan las cuotas obrero patronales en el Código Fiscal de la Federación, analizaremos cual es la clasificación que se le otorgan a las cédulas y cual es la clasificación que se le da, si se les considera créditos fiscales.

3.6. REGULACIÓN DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como lo hemos establecido cuenta con plena competencia tributaria, y por lo tanto lleva a cabo funciones de acuerdo a su actividad como Organismo Fiscal Autónomo, entre estas funciones encontramos la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales relativas a cargo de los patronos y demás sujetos obligados, la liquidación y cobro de obligación a través del procedimiento administrativo de ejecución, para recaudar dichas obligaciones.

Es importante mencionar que desde dos décadas desaparecieron las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social, y se constituyeron lo que ahora conocemos como las Oficinas para cobros.

Las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, es el medio a través del cual el Instituto le da a conocer a los patronos sus obligaciones contraídas, el Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio 4571/45, apoyó la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

resolución tomada en 1945 al incluir a las cuotas dentro del capítulo de derecho o ingresos de la Federación al determinar que deben considerarse como contribuciones tales aportaciones, haciéndose palpable esa naturaleza de las cuotas, por su inclusión en la Ley de ingresos de la Federación.

El Código Fiscal de la Federación, reestructura la clasificación de las contribuciones y en un contenido nuevo se establece en el artículo 2° que son contribuciones las aportaciones de seguridad social, que se definen en la fracción II del artículo mencionado diciendo lo siguiente: "Aportaciones de seguridad son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en 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".

El artículo 78 de la Ley del Impuesto sobre la Renta establece que se consideran ingresos por la prestación de un servicio personal subordinado los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral; sin embargo, debe diferenciarse que por prestaciones se entienden aquellas que tienen su origen en el acuerdo de voluntades entre el patrón y el trabajador y que fortalecen el sueldo del último y no las que tienen un origen constitucional, es decir, obligatorias o impositivas, donde el patrón carece de la opción de aceptar o no su cumplimiento, y el beneficio para el trabajador es aleatorio, como acontece con las que se aportan al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; por ello no se consideran como ingresos de los trabajadores.

Existen Tratadistas del derecho que perciben a las contribuciones de seguridad social como contribuciones especiales, sin embargo nosotros consideramos que se trata de aportaciones parafiscales, ya que como se lo

hemos mencionado es el propio artículo segundo del Código Fiscal de la Federación quien les da ese carácter.

Destacamos que en la doctrina fiscal mexicana no se contemplaban las aportaciones de seguridad social como una especie definida de contribución, no fue, sino hasta que se le dio el carácter de Organismo Fiscal Autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando a las contribuciones se les dio un espacio dentro de las contribuciones previstas en el Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien consideramos que las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales deben considerarse como parte del gasto público, ya que afecta el interés general, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social cubre contingencias y proporciona servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en la forma y condiciones previstas por la ley.

Los recursos del Instituto se integran, en primer lugar, con las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la ley, y en segundo termino con la contribución del Estado, es en este aspecto donde consideramos que deben considerarse a las cuotas obrero patronales como un crédito fiscal ya que el Estado también participa dentro de la integración de las cuotas obrero patronales.

El pago de las cuotas, recargos y capitales constitutivos tiene carácter fiscal, esta condición limita los efectos de la Ley del Seguro Social, al facilitar al Instituto reclamar créditos, e iniciar los procedimientos económicos coactivos precedentes.



Existen diversas teorías respecto del carácter fiscal de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, tal es el caso de la siguiente jurisprudencia:

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO TIENEN CARACTER DE CONTRIBUCIONES. "Las cuotas obrero-patronales que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social no tienen carácter de contribuciones, porque no se apoyan en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, sino en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Carta Magna, y la finalidad del establecimiento de las primas es distinta a la de los tributos; pues mientras las primeras tienen como objetivo una protección a favor de los trabajadores contra los riesgos y eventualidades que pudieran suceder en el desempeño de sus labores, los segundos tienen como objetivo contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados o de los municipios, con independencia de que el artículo 267 de la Ley del Seguro Social establezca que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, pues tal aseveración es, por una parte, puramente práctica, y por la otra, el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a los impuestos como a cualquiera otra prestación o contraprestación a favor del Estado o de un organismo como obligación a cargo de los particulares, puede ser exigida coactivamente, sin que ello signifique, por necesidad, que se trata de las contribuciones a que alude el artículo 31, fracción IV constitucional".

Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo: XV, Enero de 1995. Tesis: VI.2o. 202 A, pág.308.

A pesar de lo establecido por la jurisprudencia antes mencionada, consideramos que si se trata de contribuciones con el carácter de fiscal, ya que para que se puedan satisfacer las necesidades de los trabajadores, es necesario que exista la recaudación de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, así como también debe existir la aportación del Estado, por lo que al haber una aportación del Estado ya se consideraría que dicha aportación sirva para satisfacer un gasto público.

Como ya lo habíamos mencionado el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer exigible el pago de las cuotas obrero patronales puede hacer uso del procedimiento administrativo de ejecución, es por eso que dentro de este capítulo le dedicaremos un espacio, para saber cual es su reglamentación

3.7. REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Empezaremos por proporcionar la definición de lo que es el procedimiento administrativo de ejecución o también llamado procedimiento económico-coactivo, consideramos que es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad económica coactiva, es decir su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales, y en su caso, para hacer efectivo los créditos fiscales exigibles sin necesidad de que intervenga el poder judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valer el derecho.

A continuación mencionaremos algunas definiciones proporcionadas por juristas destacados respecto de lo que consideran que es el procedimiento administrativo de ejecución, posteriormente y una vez analizadas dichas definiciones proporcionaremos la nuestra.

Empezaremos por mencionar que para Giuliani Fonrouge, el procedimiento económico coactivo "tiene el carácter de un proceso jurisdiccional que se desarrolla ante la autoridad judicial"³².

Sergio Fernando De la Garza señala que "El procedimiento administrativo de ejecución es un procedimiento contradictorio aun cuando la doctrina extranjera llegue a sostener su naturaleza jurisdiccional"³³.

Francisco López Nieto, por su parte ofrece la siguiente definición del procedimiento administrativo de ejecución "El procedimiento administrativo es él cause legal que los órganos de la administración se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos"³⁴.

En nuestra opinión, el procedimiento administrativo de ejecución consiste en la serie de actos realizados por el Estado a través de las autoridades fiscales, con el fin de actuar coercitivamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente sus obligaciones contributivas dentro del plazo fijado por la Ley.

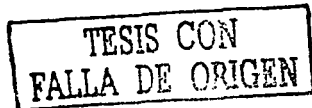
El maestro Nava Negrete señala que el procedimiento administrativo de ejecución "es el medio o vía legal de realización de actos que de forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración"³⁵.

³² SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1981, pág. 108.

³³ Idem.

³⁴ LOPEZ NIETO, Francisco, El procedimiento administrativo, Segunda edición, Editorial Bosch, Barcelona, 1946, pág. 26.

³⁵ NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho procesal administrativo, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 149.



De otra manera, podemos decir que el procedimiento administrativo de ejecución esta constituido por un conjunto de actos jurídicos de Derecho Público por medio de los cuales una autoridad competente exige forzosamente el pago de una contribución que no haya sido pagado dentro del plazo que marca la ley.

En nuestro caso en particular el procedimiento administrativo de ejecución, lo realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social a través de las Oficinas para Cobros, es en ellas donde se detecta quienes son los patrones que tienen deudas con el Instituto y son ellas quienes ordenan que se lleva a cabo dicho procedimiento.

Como sabemos el incumplimiento de una obligación fiscal produce sus efectos a partir del momento en que ha sido comunicado legalmente al deudor, debiendo este cumplir con la obligación de pagar en caso de que no se cumpla con dicha obligación produce sus efectos es entonces cuando el Estado procede a llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

En el caso en concreto el Instituto tiene la obligación de proporcionar diversos servicios a los beneficiarios del seguro social, deben proporcionar asistencia médica, guarderías, cesantía en edad avanzada y vejez, pensiones, etc, y para poder cumplir con todas esas obligaciones es necesario que recaude las cuotas obrero patronales y si no le son pagadas es entonces cuando procederá al procedimiento administrativo de ejecución.

El procedimiento administrativo de ejecución o procedimiento económico coactivo es un procedimiento administrativo tanto subjetiva como objetivamente considerado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde el punto de vista subjetivo porque quien lo ejecuta es la Administración, desde el segundo punto de vista por que su finalidad no es la resolución de una controversia, sino la recaudación del importe de lo debido en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntaria y oportunamente por el deudor de ese crédito, aunque el deudor no este de acuerdo, y si lo estuviera debe promover un procedimiento distinto para resolver esa controversia.

Se ha cuestionado mucho sobre la constitucionalidad del procedimiento administrativo de ejecución, ya que se ha argumentado que dicho procedimiento es violatorio de las garantías individuales, sin embargo la Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre ha considerado que no es violatorio de las garantías individuales ya que de otra manera el Estado se veria en apuros para poder realizar las atribuciones que se le han encomendado, y que deben realizarse a través del cobro de los impuestos.

El procedimiento administrativo de ejecución tiene su fundamento en primer lugar en el artículo 14 Constitucional, en el cual se establece que para privar a alguien de sus propiedades, posesiones o derechos, se deben cumplir las formalidades esenciales del procedimiento administrativo respectivo y debe estar a pegado a las leyes.

En segundo lugar tenemos al artículo 16 de nuestra Constitución, al establecer la esencia de las formalidades legales que deben seguirse en el procedimiento administrativo de e ejecución, al ordenar que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente en la cual funde y motive la causa del procedimiento.

Gabino Fraga nos dice que esta convencido de la absoluta necesidad de que el poder administrativo sea el que tenga en sus manos la posibilidad de

hacer efectivos los impuestos, pues de otra manera el Estado se vería en apuros para poder realizar las atribuciones que le están encomendadas.

"En apoyo de la anterior afirmación este tratadista hace un examen de los diversos momentos del procedimiento administrativo de ejecución, para poder determinar si ellos constituyen actos que por su naturaleza, deban ser conocidos por la autoridad administrativa o por la autoridad judicial, examen que se precisa en los siguientes puntos:

- ❖ La liquidación (determinación) del adeudo no puede considerarse como un acto que sea de naturaleza judicial, sino que, por los efectos que produce, deben reputarse como un acto administrativo.
- ❖ El requerimiento de pago también constituye un acto netamente administrativo, pues aun en el dominio de las relaciones civiles no exige la intervención judicial, sino que puede llevarse a cabo por medio de un notario o de un corredor o simplemente ante dos testigos.
- ❖ El embargo de los bienes del contribuyente, si bien es cierto que en las leyes civiles no puede hacerse sin la intervención de la autoridad judicial, no por eso adquiere el carácter de un acto que sea, por su naturaleza intrínseca, jurisdiccional, pues los procedimientos de ejecución, aún de resoluciones judiciales, no son de ninguna manera, actos judiciales, sino actos materiales para los que la autoridad judicial ocurre al ejecutivo, en los casos en los que hay oposición a la acción expedita de los miembros del poder judicial y por ello considera que si en los casos judiciales, la ejecución puede hacerse por el Poder Administrativo, no ve motivo, para que, tratándose de una resolución administrativa, no pueda hacerse el embargo también por la misma autoridad administrativa.
- ❖ El remate no implica, tampoco, ninguna operación que pueda ser de carácter esencialmente judicial.

- ❖ Sólo queda, en su opinión, la aplicación de bienes, en donde ocurre verdaderamente la privación de la propiedad del contribuyente, y sobre ello conviene en que, aunque la privación no constituye un acto que por la naturaleza intrínseca del mismo tenga los caracteres del acto jurisdiccional, de acuerdo con el sistema adoptado por nuestra Constitución, se ha puesto bajo la salvaguardia de los tribunales el derecho de propiedad, de tal manera que de él no puede ser privado ninguna persona sin que aquellos intervengan”³⁶.

- ❖ El único conflicto que realmente existe está en función del artículo 14 Constitucional en la parte en la que prohíbe la privación de la propiedad.

Para que se pueda llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución es necesario que exista un mandamiento de ejecución, el cual analizaremos brevemente, empezaremos por decir que es un acto administrativo de autoridad fiscal competente, que funda y motiva por escrito el cobro forzoso de una contribución o aprovechamiento, cuando no fue pagado en tiempo y forma, por el sujeto pasivo principal o responsable solidario.

A continuación mencionaremos cuales son los requisitos que debe contener dicho mandamiento: debe contener nombre completo de la persona física o moral contra la que se ha ordenado la ejecución forzosa, el domicilio fiscal, el crédito fiscal que se trate, precisando los impuestos, derechos o contribuciones especiales que no fueron en tiempo, el período adeudado, base gravable, cuota o tarifa aplicable, monto de la contribución reclamada en cuanto a su suerte principal, así como sus accesorios (multas, recargos y gastos de ejecución), y sobre todo fundar y motivar su actuar.

³⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1968, pág. 198.

Una vez establecidos los requisitos que debe contener un mandamiento de ejecución, mencionaremos que en la práctica, generalmente no se cumple con los requisitos que se exigen, y resulta increíble pero cierto que es el requisito más importante con el que menos se cumple que es el fundar y motivar sus resoluciones.

Para que exista un mandamiento de ejecución debe existir un requerimiento de pago el cual esta representado por un acto jurídico, por medio del cual el ejecutor que es aquella persona que designa la autoridad fiscal para hacer exigible el pago del crédito adeudado, prácticamente consiste en una notificación que por escrito y en forma personal dirige la autoridad fiscal competente al deudor de una contribución, para exigir su pago inmediato, o en su caso se procederá al embargo de bienes suficientes para garantizar la prestación reclamada.

Es importante mencionar que dicho requerimiento debe ajustarse a todas las exigencias y lineamientos que exigen las leyes, entre otras que se atienda la diligencia con la persona a quien se dirige la notificación o bien su representante legal, y en caso de no encontrarse se le dejara citatorio para que espere al ejecutor al día siguiente a una hora fija, con la advertencia que de no encontrarse de todos modos se hará el requerimiento y se llevará a cabo el procedimiento administrativo de ejecución.

Una vez que ya exista el requerimiento e pago y el mandamiento de ejecución, y el deudor no pague el crédito adeudado y no garantice con ninguna de las formas que establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, se procederá al embargo que es un acto administrativo realizado por una autoridad fiscal, consistente en la determinación de los bienes que han de ser objeto de la garantía del interés fiscal reclamado dentro del procedimiento administrativo de ejecución.

"El maestro Narciso Sánchez Gómez nos dice que al embargo también se le conoce como secuestro administrativo, o acto procedimental forzoso que efectúa una autoridad una autoridad ejecutora en el rubro fiscal, y que tiene por objeto precisar los bienes, valores o negociaciones que habrán de servir para proteger los intereses reclamados por la Hacienda Pública a una persona física o moral, que no ha cumplido en tiempo el pago de sus obligaciones contributivas y que se ha hecho necesario requerirlas en forma coactiva para que el Estado pueda atender sus necesidades financieras"³⁷.

En el Código Fiscal de la Federación el procedimiento administrativo de ejecución, puesto que se trata de una medida coactiva que llevan a cabo las autoridades fiscales para lograr cobrar las obligaciones fiscales que no han sido pagadas por los particulares dentro de los plazos previstos en las leyes y se ha creado en especial para combatir la evasión.

El procedimiento administrativo de ejecución se encuentra regulado en el Código Fiscal de la Federación en el Título V, capítulo III llamado del procedimiento administrativo de ejecución, del artículo 145 al 196 B.

Ahora bien así como existe el procedimiento administrativo de ejecución también existe la suspensión a dicho procedimiento que es a nuestro parecer el medio que opone el particular ante la autoridad competente, pudiendo oponerse a través de un medio de defensa, recurso de inconformidad, recurso de revocación, juicio fiscal, el recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

³⁷ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Derecho Fiscal, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1975, pág. 83.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para que se pueda otorgar la suspensión al procedimiento tan mencionado, es necesario que se lleven a cabo ciertos requisitos, mencionaremos a grandes rasgos algunos de ellos:

Debe ser solicitada por el interesado, se deben acompañar a dicha solicitud los documentos que comprueben que el crédito se ha garantizado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende, se deberá presentar copia sellada del escrito de defensa, en caso contrario la autoridad tendrá la facultad de hacer efectiva la garantía, aun cuando se trate de fianza otorgada por compañía autorizada.

Es importante mencionar que si al presentar el medio de defensa no se impugnan la totalidad de los créditos que derivan del acto administrativo cuya ejecución fue suspendida, deberá pagarse la parte del crédito consentido con los recargos correspondientes.

El procedimiento quedará suspendido hasta que se haga saber la resolución definitiva que hubiese caído al recurso o juicio, en caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento, los interesados podrán ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, acompañando los documentos en que consta el medio de defensa hecha valer y la garantía del interés fiscal.

En el siguiente capítulo abordaremos diversos aspectos de la seguridad social en relación con el derecho fiscal, siendo que se trata de nuestro último capítulo analizaremos más desde nuestro punto de vista las cuestiones que aquí se tratan.



CAPITULO 4

REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Empezaremos por terminar de definir que es la seguridad y la previsión social, trataremos los aspectos generales del seguro social, las aportaciones obrero patronales, las consecuencias de su incumplimiento, los medios de defensa que tiene los particulares para defenderse de las actuaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, las etapas del procedimiento administrativo y por último proporcionaremos nuestra opinión personal.

4.1. PREVISIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL.

Como ya lo hemos mencionado en capítulos anteriores estas figuras van ligadas íntimamente, ya que la seguridad social forma parte de los esquemas tradicionales de la previsión social, dirigida a satisfacer necesidades futuras a consecuencia de circunstancias que no pueden advertirse o evitarse, como el apoyo económico otorgado a empleados y obreros, así como a sus beneficiarios, de sobrevivir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios, derivados de accidentes, enfermedades, paros forzosos, invalidez, ancianidad o fallecimiento.

Es en esta parte donde se establece la relación entre la previsión social y la seguridad social, ya que como lo hemos mencionado la seguridad social se encarga del cobro de los seguros de enfermedad y maternidad, riesgos de trabajo, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada.

El objeto de la actividad humana es disminuir elementos de seguridad; la vida en sociedad sólo puede llevarse a cabo si se cuenta con los elementos

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

necesarios e indispensables que permitan a la misma sociedad llevar una vida digna que permita satisfacer las necesidades mínimas y los medios necesarios para obtener, mantener e incrementar los niveles de existencia.

El Doctor Mario de la Cueva nos dice la previsión social se contrae a las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes se garantiza un interés futuro.

Si tratamos de hacer una comparación entre lo que es la seguridad social y la previsión social, podemos empezar por establecer la definición de cada una de estas figuras, empezaremos por dar la definición de previsión social.

Podemos definir a la previsión social como el conjunto de iniciativas y normas del Estado, principalmente de orden jurídico, creadas y dirigidas para atemperar y disminuir la inseguridad así como los males que padecen los trabajadores, vistos como clase social económicamente débil, dentro o fuera del trabajo. Es por eso que los conceptos de previsión social y trabajo siempre van a ir unidos.

Ahora establezcamos la definición de seguridad social. El artículo 2° de la Ley del Seguro Social se refiere a la seguridad social de la siguiente manera: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Francisco José Martone afirma que la seguridad social "es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y asegura; de amparo contra todos los infortunios y previsión. Es la lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales; pérdida de salud, perdida de

capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, accidente), pérdida del salario, procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola , cuando se ha perdido, manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia"³⁸.

De ambas definiciones podemos darnos cuenta que existe una eminente relación y vinculación entre la seguridad social y la previsión social, ya que ambas tienen como finalidad de satisfacer las necesidades de la clase trabajadora, previniendo y satisfaciendo a través de la recaudación de la cuotas obrero patronales.

En fin de cuentas ambas tienen la misma finalidad, que es la de satisfacer la necesidad de los trabajadores, que pueden o hayan sufrido una contingencia que le haya ocasionado una incapacidad física, temporal o permanente o bien decidan jubilarse, se enfermen, o bien sus beneficiarios.

La principal forma de la previsión social la constituye precisamente el seguro social , aún cuando este adopte derechos y obligaciones propias, que de manera discrecional, extiende por razones de solidaridad a población abierta, es decir aquellos que no están asegurados; política de solidaridad social cuyo control asume, vigila, fomenta, costea e instrumenta el estado, en beneficio de toda colectividad, sin distinción alguno.

Es por eso que en el siguiente punto analizaremos los aspectos generales y los que consideramos los más importantes del Seguro Social.

³⁸ CARRILLO PRIETO, Ignacio, Derecho de la Seguridad Social, U.N.A.M., México, 1991, pág.250.

4.2. ASPECTOS GENERALES DEL SEGURO SOCIAL.

Siendo el Seguro Social el instrumento en el cual se deposita la seguridad social, mismo que se encuentra a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, por esto en este capítulo estudiaremos la organización y estructura del Instituto, conforme a la Ley del Seguro Social, así como al Reglamento de Organización Interna del Instituto, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1998.

Se ha dicho que el Instituto Mexicano del Seguro Social cumple con funciones de servidor público, el maestro Serra Rojas nos dice que "la noción contemporánea de servicio público comprende una parte de la actividad de la administración pública y se realiza con limitados aspectos de los otros poderes. Podemos concretarla en los términos siguientes: El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".³⁹

Sin embargo es necesario mencionar cuales consideramos que sean los elementos del servicio público, para de ahí poder partir hacia una comparación entre lo que es el servicio público y el Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo las siguientes:

- ❖ Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones.
- ❖ El servicio no debe interrumpirse.

³⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Ob. Cit. pág. 259.



- ❖ El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley.
- ❖ Las autoridades encargadas tienen el deber de prestar el servicio.
- ❖ Debe estar en actualización constante para poder satisfacer nuevas necesidades colectivas.
- ❖ El servicio debe ofrecerse al público sin que exista lucro.

Ahora bien procedamos a establecer él porque consideramos que el Instituto Mexicano del Seguro Social no es un prestador del servicio público:

- ❖ Con respecto al primer elemento del servicio público, el Instituto Mexicano del Seguro Social no comprende a todos los habitantes, sólo aquellos grupos limitados establecidos en la Ley pueden hacer uso de los servicios del Instituto.
- ❖ Con relación al segundo elemento, las prestaciones no son las mismas para toda la población protegida, los asegurados reciben más y dentro de ellos se distinguen conforme a sus caracteres personales, es decir no todos tienen la misma categoría, derechos, ni reciben las mismas prestaciones.
- ❖ El tercer elemento, las prestaciones en el seguro se entregan según la naturaleza de los sujetos.
- ❖ Cuarto, las prestaciones al variar conforme a los sujetos, no atienden las mismas reglas con personas similares en los supuestos; las reglas son irregulares.
- ❖ En cuanto a la obligatoriedad de la prestación de servicios que tiene las instituciones que prestan servicios públicos, el seguro no está obligado con todos los sujetos, aun en el caso de que puedan ocurrir contingencias similares.
- ❖ El seguro no puede contemplar nuevas necesidades colectivas, sólo las limitativamente establecidas es la ley.

- ❖ A diferencia de la gratuidad que deben tener las instituciones que prestan un servicio público, el seguro se mantiene a base de aportaciones, por lo que vuelve a la cuota una contraprestación que genera derechos individuales a favor del asegurado y sus beneficiarios.

Una vez hecha la diferenciación entre lo que son las instituciones que prestan un servicio público y el seguro llegamos a la siguiente conclusión, los servicios públicos se refieren a las actividades derivadas de la Constitución, reguladas en la Ley, que se proponen la satisfacción de una necesidad de interés general y beneficio colectivo indiscriminado, como el agua el drenaje, saneamiento, pavimentos, jardines, escuelas, etc.

En cambio el seguro social, proporciona servicios particulares, donde existe un interés social, para los grupos contemplados en la ley, a fin de mantener su capacidad económica, con prestaciones limitadamente establecidas en la ley, conforme a las contingencias que se protegen. No toda persona tiene acceso e incluso la ley precisa condiciones para ciertos grupos.

Una vez establecidas las diferencias que existen entre el servicio público y el seguro social procederemos a estudiar cuales son las facultades y atribuciones legales con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social, estas facultades las encontramos en el artículo 251 de la Ley del Seguro Social del cual sólo mencionaremos algunas de las facultades que consideramos sean las más importantes a nuestro parecer, esto sin hacer de menos las otras:

“Artículo 251. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

Administrar los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y

prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley.

Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta ley;
Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;

En general realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;

Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;

Establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le sean propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;

Organizar sus unidades administrativas, conforme a la estructura orgánica autorizada;

Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley;

Difundir conocimientos y practicas de previsión y seguridad social;

Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a

los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones que se hubiesen incurrido;

Dar de baja del régimen obligatorio a los patrones, sujetos obligados y asegurados, verificada por el Instituto la desaparición o inexistencia del supuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aun cuando el patrón o sujetos obligados hubiesen omitido presentar el aviso de baja respectivo, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta ley;

Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

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

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

... XV ... Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley, aplicando en el caso, los datos con que cuente o con apoyo en los

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

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...

...XVIII. Ordenar y practicar visitas 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 y demás disposiciones aplicables...

...XXV. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables...

...XXXIV. Tramitar y en su caso resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley así como los recursos previstos en el Código respecto al procedimiento administrativo e ejecución..."

Este artículo cuenta con treinta y siete fracciones pero como ya lo habíamos mencionados solamente transcribimos las que consideramos más importantes por el tema de nuestro trabajo.

El artículo 254 de la Ley del Seguro Social establece una serie de prerrogativas al Instituto como es la exención genérica de impuestos federales, estatales, municipales y del Departamento del Distrito Federal, los cuales no podrán gravar de ninguna manera su capital, ingresos, renta, contratos, etc.

El Instituto sólo esta obligado al pago de cuatro tipos de derechos que son pavimentos, atarjeas, limpias y agua potable. El Estado deberá prestar el

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

auxilio al Instituto para el mejor cumplimiento de sus funciones, y podrá obtener cualquier tipo de información que le sea necesario.

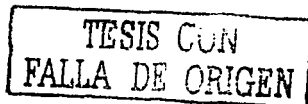
El artículo 253 nos dice que constituye los recursos económicos del Instituto, siendo los siguientes:

1. Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la ley, así como la contribución del Estado, respecto de los seguros del régimen obligatorio y voluntario.
2. Los intereses, realización de activos, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;
3. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y,
4. Cualquier otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.

Una vez establecidas genéricamente las facultades y atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, procederemos a estudiar su estructura orgánica y la forma como se integran u operan los principales órganos del Instituto.

Son cuatro los órganos superiores del Instituto que operan en el ámbito central, los cuales se encuentran contemplados en el artículo 257 de la Ley del Seguro social: 1) Asamblea General; 2) el Consejo Técnico; 3) la Comisión de Vigilancia; y, 4) la Dirección General.

Empezaremos por la Asamblea General, esta se encuentra regulada del artículo 258 al 262, es la autoridad suprema del Instituto, esta integrada de manera tripartita por treinta miembros que sean designados de la siguiente manera:



Diez miembros por el Ejecutivo Federal.

Diez miembros representantes de las organizaciones patronales; y

Diez miembros designados por las organizaciones nacionales de trabajadores.

"La integración como las atribuciones de la Asamblea se encuentran contenidas en el Reglamento de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1974, así como también dicho reglamento regula los procedimientos para la base de integración de otros dos órganos superiores del Instituto, como resultan ser: el Consejo Técnico y la Comisión de Vigilancia todo ello en concordancia con la Ley del Seguro Social"⁴⁰.

"Las plazas de la Asamblea General se distribuyen de la siguiente manera:

a). Por el sector obrero, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) designará siete miembros, la Confederación Revolucionaria de obreros y campesinos (CROC), dos miembros; y la Confederación Revolucionaria de Obreros de México (CROM), un miembro;

b). Por el sector patronal, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) designará seis miembros, en tanto que la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), designa los cuatro restantes;

⁴⁰ Reglamento de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación, el 8 de agosto de 1974, pág.50.

c). Por el sector gubernamental, el Presidente de la República hace las designaciones correspondientes como mejor le parece, ponderando la calidad ética y trayectoria de quien habrá de designar⁴¹.

Dentro de las facultades con que cuenta la Asamblea General encontramos las siguientes: discutir anualmente tanto para la aprobación o modificación, el estado de ingresos y gastos, el balance contable de la Institución, el programa de actividades y el presupuesto para el año siguiente, además conocerá del informe de la Comisión de Vigilancia, y de los informes financieros y actuarial, así como el de actividades presentado por el Director General, de acuerdo con lo que establece el artículo 269 de la Ley del Seguro Social es facultad expresa de la Asamblea el resolver en definitiva sobre el sentido que deben guardar las resoluciones del Consejo Técnico.

Entre otras de sus facultades tenemos que dicha asamblea tiene la obligación legal de examinar anualmente, la suficiencia de los recursos tanto de los seguros que conforman el régimen obligatorio, como del voluntario.

Los miembros de la Asamblea deberán cumplir con los requisitos que señala la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ahora hablaremos del Consejo Técnico, que es el órgano más importante al llevara cabo funciones de decisión distintas de la Asamblea, sin limitarse a discutir para aprobar o modificar.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 263 de la Ley del seguro social, es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁴¹ Decreto que establece las bases para la Designación de los miembros de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de agosto de 1974.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta integrado por doce miembros propietarios y sus respectivos suplentes, cuatro de ellos son designados por los representantes patronales en la Asamblea General; otros cuatro a los representantes obreros de dicha asamblea; y los cuatro restantes a los representantes del Estado, pudiendo el Ejecutivo Federal disminuir a la mitad la representación estatal cuando lo estime necesario, duraran en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

Por disposición legal expresa, el Secretario de Salud y el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social son invariablemente consejeros del Estado, tocándole al último presidir el consejo técnico.

Las funciones del Consejo Técnico se encuentran contempladas en el artículo 264 de la Ley del Seguro Social, a continuación mencionaremos algunas de ellas:

"Art. 264. Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto, con sujeción a lo previsto en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, etc.

Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en la Ley del Seguro Social.

Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la asamblea general, de conformidad con lo que al respecto determine la Ley del Seguro Social.

Establecer y suprimir direcciones Regionales, Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial. Pese a esta atribución expresa de la Ley del Seguro Social, no

debemos olvidar que el ejecutivo federal, con las facultades reglamentarias que le confiere la Carta Magna, determinó para tales órganos inferiores una nueva circunscripción territorial, la que aparece ya establecida en el reglamento de la Organización Interna del IMSS.

VII. Expedir el reglamento de reversión de cuotas para los seguros, que expresamente establece la Ley del Seguro Social, así como los demás reglamentos que fueren necesarios, para la exacta observancia de la misma.

IX. Nombrar y remover al Secretario General, a los Directores, Directores Regionales, Coordinadores Regionales, Coordinadores Generales, y Coordinadores, así como a los Delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 268 de la Ley del Seguro Social.

X. Aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

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

XIV. Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para tramitar y en su caso resolver el recurso de inconformidad a que aluden los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social;

XV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Directores Regionales, aquellos asuntos competencia de los Consejos Consultivos Regionales que por su

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

importancia, trascendencia o características especiales, así lo ameriten;

XVIII. Decidir sobre la aplicación de los recursos que tenga el fondo de beneficio colectivo para los trabajadores de la industria y de la construcción, escuchando a los representantes de los trabajadores y patrones⁴².

Otra de las facultades del Consejo Consultivo es la de expedir reglamentos, al respecto el maestro Ángel Guillermo Ruiz Moreno nos dice que "la validez legal de los reglamentos internos que él expida el Consejo Técnico, desde el punto estrictamente jurídico, es sumamente dudosa en cuanto a que pueden exceder los fines de la administración interior que le son propios al IMSS, porque no deben tener para el particular más efectos que el de una circular de índole administrativo. Lo deseable sería que los reglamentos de la LSS, se expidan invariablemente por quien si tiene la facultad reglamentaria en nuestro país: el Presidente e la República como Titular del Poder Ejecutivo"⁴³

Una vez establecidas cuales son las facultades con que cuenta el Consejo Técnico podemos establecer que este también es representante el Instituto, ya que es él quien tiene la facultad originaria de representación, pudiendo delegarla en funcionarios que considere deban asumirla, con independencia de aquellos funcionarios que, por disposición legal o reglamentaria, ya cuentan con tales facultades de representación.

El artículo 31 y relativos del Reglamento Interno, se precisan también algunas facultades con que cuenta el Consejo Técnico en especial las que atañen tanto a su presidente como al resto de los miembros del Consejo, mencionaremos algunas:

⁴² LEY DEL SEGURO SOCIAL, Ob. Cit. pág. 77.

⁴³ ibidem, pág. 58.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- ❖ Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto, con sujeción a lo previsto en la Ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- ❖ Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en la Ley;
- ❖ Establecer y suprimir direcciones, direcciones normativas, unidades, direcciones regionales, coordinaciones generales, coordinaciones, delegaciones, subdelegaciones y oficinas para cobros del Instituto así como señalar su circunscripción territorial;
- ❖ Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- ❖ Expedir el reglamento de Reversión de Cuotas para los seguros que expresamente establece la Ley así como los demás que fuesen necesarios para la exacta observancia de la misma;
- ❖ Nombrar y remover al Secretario General, a los Directores, Coordinadores Generales, Directores Regionales, Coordinadores, prosecretarios del Consejo Técnico, Titulares de Unidad, así como a los Delegados, en los términos del artículo 268, fracción VII de la LSS;
- ❖ Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas, pudiendo delegar esas facultades a las dependencias competentes;
- ❖ Conocer y resolver de oficio o a petición de los Directores Regionales aquellos asuntos competencia de los Consejos Consultivos Regionales que por su importancia, trascendencia o característica especiales, así lo ameriten;
- ❖ Ampliar, restringir, o bien suspender las facultades de los Consejos Consultivos a que se refieren los artículos 92 y 121 de este Reglamento;
- ❖ Las demás que señalen la LSS, sus reglamentos y la Asamblea General.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el artículo antes transcrito se mencionan veinticuatro fracciones de las cuales sólo mencionamos las que consideramos más importantes, no sin esto considerar menos importantes a las demás.

En resumen, el Consejo Técnico, vista la enorme gama de facultades y atribuciones que el legislador le confirió, y que el Presidente de la República reiteró y hasta adiciónó en norma reglamentaria, es el órgano superior de gobierno que tiene mayor responsabilidad, su actuación es de enorme importancia en la vida institucional del instrumento básico de la seguridad social en México, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora hablaremos acerca de la Comisión de Vigilancia, el cual esta compuesto hasta por seis miembros designados por conducto de la Asamblea General, quien propondrá, por cada uno de los sectores representativos que la constituyen, dos miembros propietarios y dos suplentes, los que permanecerán en su cargo seis años y podrán ser reelectos.

La designación del comisionado puede recaer en personas que no forme parte de dichos sectores; el Ejecutivo Federal cuando lo estime necesario, podrá disminuir la representación estatal a la mitad.

La presidencia de dicha comisión es rotativa pues cada año la presidirá alguno e los representantes de cada uno de los tres sectores que la integra, tendrá un secretario designado por la misma comisión, así como los asesores y colaboradores que sean necesarios y su presupuesto se los permita.

Las facultades de esta Comisión son las siguientes:

- ❖ Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos;

- ❖ Practicar la Auditoria de los balance contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
- ❖ Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en su caso las medidas que juzguen convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara la LSS;
- ❖ Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad;
- ❖ En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a asamblea general con carácter extraordinario.

Respecto de este Consejo Técnico es necesario mencionar que no existe una línea directa de jerarquía entre este y el Consejo Técnico y la Asamblea General, mejor dicho podría considerarse que tiene relativa autonomía para el mejor desempeño de sus funciones.

Las funciones que realiza son trascendentes porque su actividad, si bien es de manera de vigilancia, resulta de suma importancia su manera de actuar, ya que todo sistema debe contar con un órgano que supervise, eficiente y puntualmente las labores llevadas a cabo.

Otro de los Órganos del Instituto es la Dirección General, que es el órgano de gobierno unipersonal de mayor jerarquía dentro del Instituto, dicho cargo debe recaer en un mexicano por nacimiento, será designado por el propio Presidente de la República, ya que es quien realmente gobierna el Instituto Mexicano del Seguro Social.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Conforme al artículo 268 de la Ley del Seguro Social el Director General tiene las siguientes atribuciones:

- ❖ Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico.
- ❖ Ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico.
- ❖ Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo fiscal autónomo ante toda clase de autoridades.
- ❖ Presentar al Consejo Técnico su informe de actividades cada año, así como su programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período anual;
- ❖ Presentar anualmente al Consejo Técnico, el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- ❖ Presentar anualmente al Consejo Técnico, el informe financiero y actuarial;
- ❖ Proponer al Consejo Técnico la designación o destitución de funcionarios tales como el Secretario general, los Directores Regionales, Coordinadores Generales, Coordinadores y Delegados;
- ❖ Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores del Instituto, de acuerdo a los procedimientos internos establecidos en el contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones entre el IMSS como patrón, y sus trabajadores, observando en todo las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que, por disposición expresa del artículo 256 de la LSS, refuta y norma dichas relaciones laborales;
- ❖ Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del IMSS, facultad ésta que se incorpora de manera expresa a partir de la nueva LSS; y
- ❖ Las demás que le señale la LSS y sus reglamentos.

Estos son los organismos que integran al Instituto Mexicano del Seguro Social, en este punto tratamos de mostrar a grandes rasgos cuales son, que funciones tienen, como se integran y que jerarquía tienen dentro del Instituto.

En el siguiente punto trataremos el tema de las aportaciones de seguridad social a través de las cuotas obrero patronales, porque es que se consideran aportaciones y en que manera se utilizan estas aportaciones.

4.3. APORTACIONES OBRERO PATRONALES CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Como lo hemos mencionado nuestra máxima Ley siempre ha señalado la obligación de los mexicanos para sostener las cargas públicas. El artículo 36 de la Constitución de Apatzingan de 1814 señalaba que las contribuciones públicas no son extorsiones a la sociedad sino donaciones de los de los ciudadanos para seguridad y defensa.

Posteriormente el artículo 31 de la Constitución de 1857, establecía que era obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos así de la federación como del Estado o Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Esta misma redacción la sostuvo el Constituyente de 1917, en el artículo 31 pero en la fracción IV.

Es de esta manera que el Estado siempre ha impuesto la potestad tributaria, porque la convierte en obligación de los nacionales para sostener los gastos públicos, de esta obligación constitucional no se desprende en forma inicial que se pueda exigir a personas que no participan en las situaciones legales generadoras de tributos, toda la responsabilidad formal y material ante el fisco.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalo que los deberes de retención corresponden a la facultad del fisco para hacer expedita la recaudación, y que la misma es una "facultad implícita en la fracción IV del

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

artículo 31 Constitucional, que al conceder atribuciones al Estado para establecer contribuciones no consagra una relación jurídica simple, en la que el gobernado tenga sólo la obligación de pagar el Tributo y el estado el hecho de cobrarle, sino que constituye uno de las basamentos del complejo de derechos, obligaciones y atribuciones que forman el contenido del derecho tributario, entre las que se hallan de las de controlar el tributo mediante la imposición de obligaciones a terceros⁴⁴.

Ahora bien como ya sabemos, la seguridad social requiere sistemas de financiamiento indispensables, para soportar las cargas de los servicios que otorga, la Ley de 1943 estructuró el régimen obligatorio en un apoyo financiero de contribución triple, es decir, que se requería de aportaciones del Estado, de los Patrones y los Trabajadores.

El hecho de que el estado tenga que aportar una cantidad a la seguridad social es por el hecho de que haya un mejoramiento dentro de la misma sociedad, en cambio las otras dos implican una determinación de créditos fiscales, mediante la responsabilidad del patrón de liquidar ambas al instituto, esto a través de la retención que hace a los trabajadores de su salario.

Es el patrón es quien carga con toda la obligación de determinar las cuotas, con la facultad de poder descontar la cuota obrera a los trabajadores que perciben más de un salario mínimo, todo esto se contemplaba en el artículo 30 de la original Ley del Seguro Social, dicha disposición se reformo el 28 de febrero de 1949, para agregarle un segundo párrafo donde se precisaba lo siguiente: "Al patrón se le considerará depositario responsable de las cuotas que descuenten a los trabajadores, en los términos de este artículo,

⁴⁴ MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Colección Ensayos Jurídicos. Editorial Themis. México, 1994, pág. 63.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contrayendo por el sólo hecho de verificar el descuento, la obligación de entregarlas oportunamente al Instituto".

Al tener las aportaciones de seguridad social la calidad de créditos fiscales, la obligación fiscal se deberá sujetar a los derechos que marca el derecho fiscal.

Para poder determinar las cuotas obrero patronales, es necesario, que los trabajadores se encuentren inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, que hayan sido inscritos por el patrón, en los términos de la fracción I del artículo 19 de la Ley del Seguro Social, así como también deberán comunicar cualquier alteración que exista en relación con incrementos de trabajo.

El parámetro para la inscripción de los trabajadores, se denomina salario base de cotización y su origen se refiere a la propia génesis de la seguridad social, en virtud de que inicialmente sólo gozaban de ese servicio los trabajadores y en esas condiciones la protección de los institutos en el aspecto económico, sería de subsistir al salario remunerador cuando existiese algún percance o siniestro, los Institutos deberían entregar un equivalente al salario y para ello necesitaban un fondo de financiamiento que les permitiese entregar esta prestación económica, la única forma de obtener este financiamiento era precisamente refiriéndose a la cantidad que obtiene el trabajador habitualmente por un esfuerzo personal.

El salario base de cotización se reglamenta en la Ley del Seguro Social del Artículo 27 al 40F. Existen varios elementos que se deben de excluir de lo que se considera el salario base de cotización, por ejemplo los siguientes:

- ❖ Los instrumentos de trabajo tales, como las herramientas, ropa y otros similares.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- ❖ El ahorro cuando se integre por un depósito de cantidad semanal, quincenal o mensual, igual del trabajador y de la empresa.
- ❖ Las aportaciones adicionales que el patrón convenga otorgar a favor de sus trabajadores por concepto de cuotas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- ❖ La alimentación y la habitación cuando se entregue en forma onerosa a los trabajadores; se entiende por onerosas cuando el trabajador pague por cada una de ella, como mínimo el veinte por ciento del salario mínimo general diario que rija en el Distrito Federal.
- ❖ Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el cuarenta por ciento del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.
- ❖ Los premios por asistencia y puntualidad siempre que el importe de cada uno de estos conceptos no rebase el diez por ciento del salario base de cotización.
- ❖ El tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo.

Para que los conceptos antes mencionados se excluyan como integrantes del salario base de cotización deben estar debidamente registrados en la contabilidad del patrón.

Para determinar la forma de cotización se deben aplicar las siguientes reglas, establecidas en el artículo 29 de la Ley del Seguro Social:

- ❖ El mes natural será el período de pago de cuotas
- ❖ Para fijar el salario diario en caso de que se pague por semana, quincena o mes, se dividirá la remuneración correspondiente entre siete, quince o treinta respectivamente. Análogo procedimiento será empleado cuando el salario se fije por períodos distintos a los señalados, y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- ❖ Si por la naturaleza o peculiaridades de las labores, el salario no se estipula por semana o por mes, sino por día trabajado y comprende mesón 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 con base en un salario inferior al mínimo.

Ahora bien las retenciones que se hagan al trabajador, junto con las aportaciones del Estado y del Patrón se utilizarán en el caso de los trabajadores sujetos al Régimen Obligatorio para cotizar en los seguros que comprende el Seguro Social que son los siguientes:

- ❖ Del Seguro de Riesgo de Trabajo.
- ❖ Del Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- ❖ Del Seguro de Invalidez y Vida.
- ❖ Del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.
- ❖ Del Seguro de Guarderías y de las Prestaciones Sociales.

Las cuotas obrero patronales las consideramos que son aportaciones de seguridad social, ya que su fin primordial es la de satisfacer las necesidades de los trabajadores, a través de las contribuciones o aportaciones que hagan los trabajadores, los patrones y el Estado.

Las mismas deben considerarse como aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta, se les dio el carácter de aportaciones fiscales como parte de los recursos destinados a la seguridad social, considerando las cuotas como contribuciones de derecho público gremial.

Las cuotas obrero patronales no sólo se consideran fiscales por la exigibilidad que de las mismas realicen las oficina ejecutoras, sino que

consideramos que tienen ese carácter por la forma en que se generan y son exigibles.

El Pleno de la Suprema Corte considera lo siguiente:

De tal manera que de 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 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.

El 31 de diciembre de 1981, se publicó el Nuevo Código Fiscal de la Federación, en donde se reestructura la clasificación de las contribuciones y se establece en el artículo 2º que son contribuciones las aportaciones de seguridad social, mismas que se definen en la fracción II del artículo mencionado y se definen como aquellas establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado, así como también se 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 está aceptando 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 tienen la calidad de descentralizados para el servicio público, por otra parte adquieren la calidad de organismo fiscal autónomo con características de autoridad en la administración de estas aportaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior lo podemos sustentar con la tesis que a continuación se transcribe:

SEGURO SOCIAL. CUOTAS OBRERO PATRONALES, NATURALEZA JURIDICA DE LAS. "El artículo 267 de la Ley del Seguro Social, otorga el carácter de aportaciones fiscales a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, las cuales tienen su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna y por su ley reglamentaria. De esa manera, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del Seguro Social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado a los particulares por razones para fiscales con carácter obligatorio, para la satisfacción de los fines que persigue el Instituto Mexicano del Seguro Social que presta un servicio público en administración indirecta del Estado".

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Amparo directo 1686/92. Inmobiliaria Mismar, S.A. 25 de febrero de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González. Octava Época Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XI, Mayo de 1993 pág. 401.

La importancia de las cuotas obrero patronales como aportaciones de seguridad social, consiste en que como ya sabemos millones y millones de seres humanos se encuentran vinculados por así decirlo aun sistema llamado seguro, sean estos privados o sociales.

La diferencia entre lo que son los seguros sociales y los seguros privados consiste en que los primeros están destinados a ayudar a todas aquellas personas que los necesite para conducir una existencia digna, es importante mencionar que esta ayuda por llamarle de alguna manera no es otorgada a título de gracia, como un acto de mera misericordia o caridad, sino que se brinda como un deber para garantizar un nivel mínimo de subsistencia acorde con la dignidad humana.

Así en el derecho de la Seguridad Social se manifiesta la nueva dimensión de la seguridad jurídica, que cubre la inseguridad de aquellos que reciben los servicios respecto de los medios económicos, de salud, de vivienda y otros indispensables para subsistir con dignidad, su finalidad estriba entonces en la búsqueda del aseguramiento de una vida digna para todos los miembros productivos de la sociedad así como también de su familia, manteniéndolos a ellos protegidos de riesgos y contingencias sociales que en el transcurso de su vida pudiesen presentársele tales como: la enfermedad, la vejez, la invalidez, la muerte de la persona responsable de la familia, así como también se les ofrecen una serie de servicios a sus beneficiarios que cubren cualquier evento social.

Consideramos que lo mencionado en el párrafo anterior es por lo que se considera a las cuotas obrero patronales como aportaciones de seguridad social, ya que si no existieran dichas aportaciones sería imposible prestar todos los servicios que ya hemos mencionado ni los beneficios que reciben sus beneficiarios.

"Para que ello sea así es un principio universalmente aceptado, clásico de los seguros sociales, que el pago de la cuota o prima que los costea sea tripartita: a) el Estado -quien además de contribuir al sistema es integrante primario y final de él, pues reconoce la necesidad de que los gobernados

cuenten con un mínimo de protección- aporta diversas partidas de dinero, generalmente previstas en su presupuesto de egresos y destinadas al gasto social; b) se cubre también el costo del servicio público por los patrones- quienes por cierto son substituidos por el propio Estado a través de los entes creados al efecto en sus obligaciones originarias como empleadores, siendo entonces los verdaderos "asegurados" al liberarse de las responsabilidades que la Ley les impone, por el simple hecho de asegurar a sus operarios-; y, c)coadyuvan a su sostenimiento, en algunos ramos de aseguramiento ajenos a la relación laboral, los propios trabajadores o sujetos de aseguramiento que se benefician de tal servicio público-. Los tres sectores (el gubernamental, el patronal, y el obrero), se hallan siempre, por razón lógica, representados en los órganos autárquicos de gobierno interno contemplados en la estructura de los entes responsabilizados por la Ley de prestación de servicios: los seguros sociales"⁴⁵.

Ahora mencionaremos algunas de las características de los seguros sociales:

- ❖ Los asegurados son preferentemente pero no exclusivamente trabajadores, aunque estos constituyan el grupo social más numeroso, no por razones históricas, sino debido que el control de las aportaciones de seguridad social es mucho más fácil controlarlas en las fuentes de trabajo.
- ❖ La cotización es tripartita, esto ya lo hemos explicado en párrafos anteriores.
- ❖ El seguro social es una Institución que presta un servicio público nacional, que no busca fines lucrativos sino el bienestar general.
- ❖ Genera derechos individuales, es decir, los asegurados y los beneficiarios pueden reclamar personalmente, en la forma y términos

⁴⁵ CARRILLO PRIETO, Ignacio, Derecho de la Seguridad Social. Ob. Cit. pág. 79.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

legales las prestaciones en dinero y en especie que por la aportación de sus cuotas cubiertas se hayan generado.

- ❖ Otorga prestaciones económicas, médicas y sociales a los sujetos o grupos sociales previstos en la Ley.

Una vez establecido lo anterior podemos concluir lo siguiente: los seguros sociales pertenecen a la rama del derecho público social, las instituciones que lo manejan son siempre organismos públicos descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de autoridad fiscal o administrativa, que no tiene actividad de lucro ni por finalidad obtener ganancias por la prestación de sus servicios, surgen a la vida jurídica con base a una ley de observancia obligatoria de orden público, interés social y de aplicación estricta, las personas aseguradas deben ser siempre las personas consideradas por la ley respectiva como sujetos de aseguramiento, su financiamiento se realiza de forma tripartita, quedan protegidas únicamente personas.

Es sumamente importante mencionar que para que se puedan prestar los seguros sociales el pago de las cuotas deben pagarse obligatoriamente, pero en el caso de no cubrirse en forma oportuna y completo por el patrón sujeto obligado del pago de las mismas, de todas formas se brindan las prestaciones a los trabajadores o a sus beneficiario, pues el servicio no depende del pago efectuado.

La seguridad social, entonces, se traduce en un conjunto de normas jurídicas de cooperación, de asistencia recíproca y de mutua ayuda.

El pagar las cuotas obrero patronales es una obligación que tienen los patrones de entregar al Instituto Mexicano del Seguro Social, las mismas, esto



con el fin de que a los trabajadores como a sus beneficiarios se les otorguen las prestaciones, que por derecho les corresponden.

La ley original establecía en su artículo 136 que en los casos de concurso donde se analice la relación de créditos, los originados a favor del Instituto serían preferentes sobre cualquier otro, excepción hecha de los fiscales y los correspondientes a los trabajadores. Esto se justificaba porque las aportaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social tenían el carácter de créditos ejecutivos y no se habían elevado al rango de fiscales.

En caso de que se incumpla con esta obligación, existen consecuencias mismas que analizaremos en el siguiente punto.

4.4. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN SUSTANTIVA O DE PAGO.

Empezaremos por definir a la obligación sustantiva como aquella por virtud de la cual el acreedor tributario, en nuestro caso en concreto el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene derecho a exigir al deudor tributario principal o a los responsables el pago del tributo, es decir, el cumplimiento de la prestación de dar cuyo contenido es el pago de una suma de dinero o la entrega de ciertos bienes en especie.

Es decir es la obligación que tienen los patrones de entregar al Instituto Mexicano del Seguro Social el pago de las cuotas obrero patronales, y en caso de que no sean pagadas el propio Instituto tiene la facultad de exigir el pago de esas contribuciones a través del procedimiento administrativo de ejecución, entre otras.

Esta obligación sustantiva tiene características que la diferencian de la obligación fiscal, la cual es definida por el maestro Emilio Margain como "El

vínculo jurídico en virtud del cual el Estado denominado sujeto activo exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie⁴⁶.

Las características de la obligación sustantiva son las siguientes:

- ❖ Puede derivar de un contrato, de la ley, del delito, de la gestión de negocios, del enriquecimiento legítimo, del acto jurídico unilateral y del riesgo profesional.
- ❖ El acreedor puede ser el Estado o un particular, en el caso en particular es el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- ❖ La calidad de deudor o sujeto pasivo la tienen las personas físicas o morales, al igual que el derecho fiscal.
- ❖ La obligación sustantiva no tiene como finalidad recaudar las cantidades necesarias para sufragar los gastos públicos.
- ❖ Puede surgir por la realización de hechos o actos jurídicos imputables a las dos partes acreedor y deudor, como en el contrato; o bien de la ley, como la patria potestad a la tutela legítima.
- ❖ El objeto puede ser de dar, hacer o no hacer.
- ❖ La obligación puede satisfacerse en dinero, en especie o en servicios.

La obligación del patrón nace en el momento en que se da de alta a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social para que estos reciban los beneficios que otorga el mismo a través del pago de las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales.

Las obligaciones deben pagarse y son exigibles en la fecha o dentro del plazo señalado en las leyes respectivas. A falta de disposición expresa el pago

⁴⁶ SÁNCHEZ LEON, Gregorio; Derecho Fiscal Mexicano, Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 36.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

debe hacerse mediante declaración que se debe presentar ante las oficinas autorizadas, en nuestro caso en particular deben presentarse ante la oficina para cobros.

El patrón como ya lo hemos mencionado esta obligado al pago de las cuotas a su cargo, así como a retener a los trabajadores las cuotas que a estos les corresponda cubrir, así como también tiene la obligación de enterarlas al Instituto en el término establecido para ello.

El pago de esta obligación podrá realizarse en las oficinas de las Subdelegaciones del Instituto o en las entidades receptoras, se aceptará como medio de pago dinero en efectivo, cheques certificados o de caja, así como las transferencias de fondos reguladas por el banco de México y las notas de crédito que expida el Instituto por la devolución de cantidades enteradas sin justificación legal.

En caso de que se presente un incumplimiento en el pago de estas aportaciones el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá ejercer el cobro de las mismas a través del procedimiento administrativo de ejecución, por medio del cual procederá a hacer exigible el cobro, embargando o bien solicitando una garantía que cubra el importe total de la contribución.

Donde los particulares no cumplen espontáneamente las obligaciones que les son impuestas por dichas disposiciones, la administración tiene facultad de realizar sus pretensiones mediante el uso de los medios de coerción, o sea de ejecución forzada. O bien a través de garantías que se encuentran contempladas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece los siguiente:

"Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I.-Depósito en dinero u otras formas de garantía financiera equivalentes que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general que se efectúen en las cuentas de garantía del interés fiscal a que se refiere el artículo 141-A.

II.-Prenda o hipoteca.

III.-Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV.-Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe si idoneidad y solvencia.

V.-Embargo en la vía administrativa.

VI.-Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente, en caso de que se demuestre la imposibilidad de garantizar la totalidad del crédito mediante cualquiera de las fracciones anteriores, los cuales se aceptarán al valor que discrecionalmente fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito deberá actualizarse su importe su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El reglamento de este código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de

Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro o embargo de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía.

La garantía deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado por la autoridad fiscal correspondiente la resolución sobre la cual se deba garantizar el interés fiscal, salvo los casos en que se indique un plazo diferente en otros preceptos de este Código⁴⁷.

En el incumplimiento de la obligación la autoridad puede recurrir a medios de coerción o sanciones, entendiéndose por coerción aquellos medios que tienden al cumplimiento de órdenes administrativas, son actos destinados directamente a restringir la esfera jurídica de los particulares, y constituyen a los particulares actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar hacer o de no hacer.

La Maestra Margarita Lomeli Cerezo ha establecido muy claramente que la pena o sanción de carácter administrativo tienen una finalidad represiva o aflictiva y no un fin de reparación, además esta son establecidas porque el ordenamiento jurídico ya ha sido violado, mientras que los medios de coerción tienen por objeto impedir la futura violación del ordenamiento jurídico.

Como ya lo hemos mencionado en caso de que se de un incumplimiento de la obligación fiscal la autoridad en este caso en particular el Instituto

⁴⁷ CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, Ob. Cit., pág. s/n.

Mexicano del Seguro Social a través de las oficinas para cobros podrá iniciar el procedimiento administrativo de ejecución, de cuyos aspectos hablaremos más adelante, y en este momento sólo mencionaremos algunos aspectos generales de esta figura.

El procedimiento administrativo es la actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos en vía de ejecución forzosa los créditos fiscales a su favor, se ha conocido en México tradicionalmente como facultad económico coactiva y el Código Fiscal de la Federación lo regula con el nombre de Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El procedimiento administrativo de ejecución se desarrolla, a través de una serie de actos procedimentales, que tienen el carácter de acto administrativo, estos actos recaen normalmente sobre bienes y derechos.

Los sujetos del embargo son el ejecutor, el deudor o en su defecto la persona con quien se entienda la diligencia, y los testigos que pueden ser nombrados por el ejecutor, la diligencia se llevará en el domicilio del deudor.

En capítulos posteriores abordaremos con más amplitud el tema del procedimiento administrativo de ejecución

En el siguiente punto analizaremos cuales son los medios de defensa con los que cuenta el particular para defenderse de los actos de autoridad, los cuales tienen como consecuencia que se de un incumplimiento de la obligación fiscal..

4.5. MEDIOS DE DEFENSA DE LOS PARTICULARES CONTRA LAS DISPOSICIONES DEL IMSS.

En este apartado, analizaremos cuales son los medios de defensa con los que cuentan los patrones o aquellas personas obligadas a pagar las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales.

El maestro Roberto Báez Martínez precisa: "La inconformidad es el recurso por excelencia en materia de seguro social. El recurso procede contra cualquier acto definitivo del Instituto que los particulares consideren impugnabile o lesivo a sus intereses; en consecuencia puede ser interpuesto por patrones, asegurados, beneficiarios, sujetos que se asimilan al patrón y, aún cuando el precepto no lo mencione por defectuosa redacción, también puede interponerlo quien alegue no ser patrón cuando el Instituto lo haya considerado como tal. En virtud de que el Instituto presenta dos caracteres distintos y aún contrarios: uno como acreedor en calidad de organismo fiscal autónomo frente a los patrones y sujetos que a éste se asimilan, y otro como deudor ante asegurados y beneficiarios, como institución aseguradora obliga al otorgamiento de prestaciones; el tratamiento que se da es distinto cuando se trata de inconformidades interpuestas por unos o por otros"⁴⁸.

Analizando el reglamento del recurso de inconformidad observamos que existen dos modalidades distintas del recurso de inconformidad, la primera la podemos clasificar dentro del ámbito laboral, viéndolo desde el punto de vista que quien la interpone son los asegurados, derechohabientes, pensionados o sus beneficiarios, y desde el punto de vista fiscal que es en el que se basa nuestro trabajo, ya que esta corre a cargo de los patrones o demás sujetos obligados.

⁴⁸ NARRO ROBLES, José. La Seguridad Social y el Estado Moderno. Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1992, pág. 62.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El procedimiento al que debe sujetarse la tramitación del recurso, lo establece de manera pormenorizada el Reglamento del Recurso de Inconformidad, expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, ejerciendo las facultades conferidas por el artículo 89 de nuestra Constitución.

Como lo mencionamos en capítulos anteriores, el medio de defensa por excelencia con que cuentan los patrones para demostrar su inconformidad en el cobro de las cuotas, es el Recurso de Inconformidad.

Lo anterior tiene su fundamento en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, los cuales establecen al recurso de inconformidad como el medio de que disponen los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y/o sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que ellos consideren que lesionan sus intereses.

Dicho recurso deberá tramitarse ante los Consejos Consultivos, quienes serán los encargados de resolverlo, al escrito que se presente ante los consejos consultivos deberán contener los siguientes elementos:

- ❖ Nombre y firma del recurrente: domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso.
- ❖ Acto que se impugna, y en su caso número y fecha de la resolución, número de crédito período e importe, fecha de su notificación y autoridad emisora del mismo.
- ❖ Hechos que originan la impugnación.
- ❖ Agravios que le cause el acto impugnado.
- ❖ Nombre o razón social del patrón, o en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

- ❖ Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

El recurso de inconformidad debe de ir acompañado de diversas pruebas como lo son el documento donde conste el acto impugnado, el documento a través del cual se acredite la personalidad cuando se actué en nombre de otro, constancia de notificación, y las pruebas documentales que ofrezca.

Ahora bien respecto a este rubro de los documentos que se deben anexar al recurso de inconformidad, podemos darnos cuenta que con las reformas a la Ley del Seguro Social, así como al reglamento del recurso de inconformidad, resulta imposible por ejemplo anexar las constancias de notificación ya que a raíz de las mismas ahora es el patrón quien debe determinarse y presentar dicha determinación ante el seguro, y posteriormente si se considera que la determinación estuvo mal hecha se procederá a emitir la liquidación.

Por que mencionamos lo anterior, ya que al no existir una liquidación desde el principio no se puede anexar una constancia de notificación de un acto del que no se tiene conocimiento.

Ya que hablamos de las reformas, mencionaremos que ahora la interposición del recurso resulta ser optativa, es decir, que ya no es necesario agotar el principio de definitividad que existía en un antes de la reforma, ya que ahora se puede optar por recurrir los créditos directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de una Demanda de Nulidad.

En el caso de que se opte por interponer el recurso de inconformidad el recurrente tendrá como lo establece el término de quince días a partir de que surta efectos la notificación para interponerlo, mismo que deberá presentarse

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ante el H. Consejo Consultivo Delegacional que le corresponda al mismo en razón del domicilio de la empresa.

Una vez interpuesto el recurso de inconformidad el Consejo Consultivo quien es la autoridad competente para resolverlo, puede emitir tres tipos de resoluciones, puede ser que declare fundado el recurso, infundado o sobreseldo.

Lo que todos los litigantes buscan es que se estudien todos y cada unos de los agravios hechos valer en el cuerpo del recurso, es por este motivo que cuando el consejo consultivo declara fundado el recurso, generalmente el efecto que tiene esta resolución es para que se repita el crédito impugnado solamente que debidamente fundado y motivado, es decir, solamente se da oportunidad, Instituto de emitir nuevamente el crédito.

En el caso de las dos restantes, es decir que se declare infundado o sobreseldo el recurso, lo que se hace es interponer demanda de nulidad, buscando con esto obtener una nulidad lisa y llana..

Es importante mencionar que el recurso debe interponerse por aquella persona que resulte afectada al serle lesionado sus derechos; cuando quien promueve lo haga en representación de persona física o moral desde un principio deberá justificar su personería con apega a las reglas del derecho común.

Para sustentar mejor lo dicho transcribiremos la siguiente jurisprudencia:

SEGURO SOCIAL. RECURSO DE INCONFORMIDAD. SI EL RECURRENTE OBTIENE LA NULIDAD PARA EFECTOS Y LA PRETENDIDA LISA Y LLANA, TIENE INTERES JURIDICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

PARA PROMOVER JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.-"Si el Consejo Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social, al resolver un recurso de inconformidad, deja insubsistentes las liquidaciones de cuotas obrero-patronales combatidas, por estimar que carecen de la debida fundamentación y motivación y deja a salvo los derechos del Instituto para emitir las nuevamente una vez subsanadas las violaciones formales, dicha resolución afecta los intereses jurídicos del quejoso si al interponer aquel medio de impugnación pretendió una nulidad lisa y llana y no para efectos, haciendo valer violaciones de fondo".

Tesis de Jurisprudencia número 43/96 aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de Tesis 15/96 misma que puede consultarse a fojas 249 y 250 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IV, correspondiente al mes de Septiembre de 1996.

Es importante que exista una lesión en los intereses, ya que si no así el propio Instituto declarara que no existe lesión alguna y el recurso no procederá, aún así el recurrente podrá ir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a demostrar que realmente se lesionan sus intereses.

Generalmente lo anterior lo podemos comprobar, en el caso de que se declara fundado el recurso por el Consejo Consultivo, pero, deja a salvo los derechos del propio Instituto para emitir de nueva cuenta los créditos.

Al suceder lo anterior lo procedente es interponer una demanda de nulidad porque lo que se busca es obtener una nulidad lisa y llana y no una para efectos, pero, el propio tribunal, en muchas ocasiones el propio Tribunal

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

desecha la demanda por considerar que no se afecta el interés jurídico del demandante.

En el aspecto de las pruebas, se admitirán únicamente en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias a la moral o al derecho.

La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste, al analizar las pruebas recabadas, deberá apreciarlas conforme a las reglas procesales de valoración.

Por tratarse de una resolución de autoridad administrativa, deberá observarse invariablemente lo exigido por el artículo 16 Constitucional, en virtud de que dicho fallo deberá estar debidamente fundado y motivado en derecho.

Las resoluciones emitidas por el H. Consejo Consultivo deben estar debidamente fundadas y motivadas, en este aspecto es importante mencionar que si bien es cierto las resoluciones se encuentran fundadas y motivadas, muchas ocasiones no es la debida, es por eso que hablamos de una indebida fundamentación y motivación.

Como ya lo habíamos establecido, es el Consejo Consultivo quien resuelve el recurso de inconformidad, actuando como tribunal administrativo revisor de los actos de los funcionarios y/o dependencias del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, en caso de que el o los miembros del consejo no estén de acuerdo con el sentido del fallo, podrán votar en contra, o si lo estiman pertinente formularan un voto particular razonado dentro de los tres días

siguientes a la discusión del sentido del fallo, mismo que se agregará en el expediente.

Los fallos que emita el Consejo en los cuales pueden aprobar, modificar o desechar el recurso interpuesto deberán ser firmados tanto por el Presidente como por los Consejeros que intervengan en la sesión en que se discuta el proyecto de resolución elaborado por los servicios jurídicos delegacionales.

El Delegado en su carácter de presidente de dicho cuerpo colegiado tiene respecto de las resoluciones que dicte el Consejo Consultivo al que pertenezca tiene el derecho de veto, en los siguientes casos:

- ❖ Cuando implique inobservancia de la Ley del Seguro Social.
- ❖ Cuando no se ajuste a los criterios del Consejo Técnico.
- ❖ Cuando no se ajuste a los lineamientos generales del Instituto.

El efecto del veto de acuerdo a lo establecido por el artículo 27 del Reglamento del Recurso de Inconformidad, será suspender la aprobación del proyecto de resolución, mismo que será remitido en un termino de cinco días por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, con todo el expediente administrativo de inconformidad relativo, al Secretario General del Instituto, con el fin de que se elabore un nuevo proyecto y se presente al Consejo Consultivo para que sea éste el que resuelva en definitiva.

Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad, se notificarán, en forma personal al recurrente o a los autorizados, en el domicilio señalado para tal efecto, lo que deberá hacerse dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma, sin embargo es importante mencionar que esto en la practica no se presenta, ya que de la revisión que se haga de las resoluciones emitidas por el Consejo Consultivo, no se desprende la fecha en

que se haya realizado la firma, ya que existen acuerdos que son notificados meses después de que se dictaron, esta aseveración se desprende de la fecha del número de acuerdo que viene en el texto del mismo.

Las resoluciones administrativas dictadas por los Consejos Consultivos Delegacionales al resolver el recurso de inconformidad podrán ser en cualquiera de los siguientes sentidos.

Declarar fundado el recurso, expresando cual es la manera en que deberá cumplimentarse, por ejemplo, puede decir: Se declara fundado el recurso inconformidad interpuesto por IMPRESORA Y MAQUILADORA DE LIBROS MIG, S.A. DE C.V. para el efecto de que deje sin efectos el cobro de la cédula recurrida.

Declarar infundada la inconformidad, confirmando en consecuencia el crédito impugnado.

Declararlo parcialmente fundado en el cual deberá precisar que parte del recurso se confirma y cual se deja sin efectos.

Sobreseer el recurso, esto es, declarar terminado el asunto pero sin entrar al estudio del fondo, dándose alguna causal de improcedencia o sobreseimiento del recurso previstas en el artículo 13 del Reglamento del recurso de inconformidad, por ejemplo, puede declararse sobreseído un recurso por considerar que no existe en la vida jurídica el acto que se esta impugnando.

Por último, será, cuando el Consejo Consultivo Delegacional, resuelva el recurso de revocación previsto por el propio reglamento del recurso de inconformidad, en su artículo 31.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ahora hablaremos de otro medio de defensa que tienen los particulares en contra de las resoluciones que emitan los Consejos Consultivos, se trata del recurso de revocación, el cual se contempla en el artículo 31 del reglamento del recurso de inconformidad.

Este es el medio que se tiene para combatir actos dictados durante el procedimiento de resolución del recurso de inconformidad.

El recurso de revocación procede en tres casos:

- ❖ Cuando se dicte acuerdo sobre la admisión del recurso de inconformidad que agrave al inconforme.
- ❖ Cuando no se admitan las pruebas ofrecidas por el recurrente.
- ❖ Cuando no admita o deseche las pruebas ofrecidas por el recurrente.

Este recurso deberá interponerse ante el propio Consejo Consultivo Delegacional que este conociendo de la inconformidad, para interponerlo se tiene él término de tres días a partir de que surta efectos la notificación, se resuelve igual como el recurso de inconformidad, según lo establece el mismo reglamento.

Es importante mencionar que se ha especulado mucho a cerca de la legalidad de este recurso como mecanismo de defensa para el inconforme, a pesar de que se encuentra dentro del propio reglamento del Recurso de Inconformidad.

Algunos autores como Ángel Guillermo Ruiz Moreno, dicen que se trata de un recurso sobre recurso, es decir, que la interposición de dicho recurso se debe a que de esa forma puede evitarse la interposición de otros

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

procedimientos jurisdiccionales para combatir la afectación resentida por el interesado.

Para concluir mencionaremos que una vez que se haya resuelto el recurso de inconformidad, dependiendo del sentido que se le haya dado a la resolución, el propio recurrente podrá optar por presentar, juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que sería el siguiente paso en caso de que exista inconformidad con la resolución emitida por el Consejo Consultivo delegacional que ha resuelto el recurso de inconformidad interpuesto.

Como cualquier crédito fiscal es necesario que el emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, al momento de ser impugnado por el inconforme, se encuentre garantizado, en caso de que no se garantice o no cumpla con los requisitos que sean solicitados por el propio Instituto, en este caso, a través de la oficina para cobros, está procederá a aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para garantizar el crédito que se este impugnando.

Una vez que el medio de defensa interpuesto ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir, el recurso de inconformidad, el inconforme tiene el derecho de ocurrir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la vía de demanda de nulidad, sin embargo a partir de las reformas hechas al reglamento del recurso de inconformidad, ya el recurso de inconformidad es opcional.

La demanda de nulidad se encuentra reglamentada en el Código Fiscal de la Federación en los artículos 207 a 211, en ellos se establece que la demanda deberá presentarse por escrito directamente ante la Sala Regional competente, o bien si se presenta ante una sala incompetente esta tiene la obligación de remitirla a la sala competente, dicha demanda deberá presentarse

dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada.

Los requisitos que debe contener la demanda son los siguientes:

- ❖ El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.
- ❖ La resolución que se impugna.
- ❖ La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por autoridad administrativa.
- ❖ Los hechos que den motivo a la demanda.
- ❖ Las pruebas que ofrezca.
- ❖ Los conceptos de impugnación.
- ❖ El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- ❖ Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Una vez que se ha presentado la demanda el demandado procederá a dar contestación dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a que se le corra traslado de la demanda.

Si el demandante encuentra que dentro de la contestación de la demanda existen cuestiones nuevas que considere le afectan procederá a ampliar la demanda lo cual se encuentra previsto en el artículo 210 del Código en comento, el término para presentar la ampliación es de 20 días, en caso de que existan cuestiones que el demandante considere que están contrarias a derechos tendrá el término de 15 días para interponer recurso de reclamación el cual se encuentra contemplado en el artículo 242 del propio código.

TESIS CCN
FALLA DE ORIGEN

Una vez que se haya cerrado la instrucción el tribunal procederá a dictar sentencia la cual puede ser en los sentidos contemplados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, siendo las siguientes:

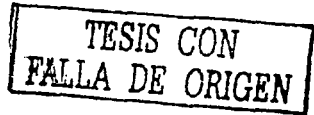
- ❖ Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- ❖ Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- ❖ Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- ❖ Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

El término para dar cumplimiento a una sentencia es de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

En caso de que la sentencia fuera contraria a los intereses, del demandante este tiene el derecho de interponer amparo directo en contra de la sentencia emitida por la sala Regional en la que haya recaído el juicio, el término para interponer esta demanda de amparo es de quince días, la cual se deberá presentar en la oficialía de partes del Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que será remitida al Tribunal Colegiado que le corresponda en este caso se deberá remitir a un tribunal en materia administrativa.

Este medio de defensa sería la última opción que tendría en demandante para obtener un fallo favorable a sus intereses.

Durante el tiempo que dure el juicio fiscal el crédito deberá estar garantizado, si no fuera así o la garantía ofrecida no cumpliera con los



requisitos establecidos o no cubriera el monto del crédito la autoridad, en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social, requerirá al contribuyente a que de cumplimiento con los requisitos o bien otorgue un endoso en el cual se cubra el importe del crédito impugnado, en caso de que no se de cumplimiento, a ese requerimiento la autoridad procederá a llevar a cabo lo que conocemos como el procedimiento administrativo de ejecución, del cual en el siguiente punto analizaremos sus etapas , para así poder entender mejor como es el actuar del Instituto a través de las oficinas para cobros, que son las encargadas de llevar a cabo la diligencia de aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

4.6. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

La suspensión al procedimiento administrativo de ejecución se encuentra contemplada en el artículo 32 del Reglamento del Recurso de Inconformidad.

En él tramite de la inconformidad la suspensión es optativa a diferencia de otros recursos en materia fiscal en los cuales es necesario garantizar el crédito desde el momento en que se interponga el recurso, sin embargo esto es teoría, ya que en la práctica resulta sumamente necesario presentar la garantía correspondiente del crédito que se va a impugnar.

La suspensión en materia de seguridad social deberá ser solicitada a petición de la parte interesada, será ordenada por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que le compete conocer del asunto, de acuerdo a las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación, cuando el acto recurrido se encuentre en vías de ejecución la suspensión deberá solicitarse ante la autoridad exactora correspondiente, en este caso sería ante la Oficina para cobros que le corresponda al Consejo Consultivo Delegacional, que este resolviendo el recurso de inconformidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Anteriormente se consideraba que no debía presentarse garantía, debido a la manera tan rápida con que se resolvían los recursos de inconformidad interpuestos, lo que constituía un ahorro para los recurrentes.

Sin embargo podemos percatarnos que actualmente es sumamente necesario presentar la garantía, ya que debido a la falta de personal suficiente, políticas institucionales erróneas, la tramitación para la resolución del recurso de inconformidad que solía hacerse en un par de meses, hoy tarde de seis a diez meses para resolverse, siendo que sólo se trata de admitir y mandar a estudio para su resolución, es por eso que insistimos en que ahora es sumamente importante si el recurrente quiere evitarse problemas deberá exhibir su respectiva fianza.

“La solicitud del interesado para que se suspenda la ejecución del crédito que se recurre en inconformidad, es absolutamente necesaria dado que no se decreta de oficio por la simple interposición del recurso. Al tenor de lo que dispone el artículo 291 de la LSS el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de créditos que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto, se aplicaría ya por la SHCP de manera directa, o por el propio Instituto a través de sus Oficinas para Cobros; en cualquier caso deberán acatarse a los procedimientos económicos coactivos que efectúen dichas exactoras, las disposiciones aplicables al caso contenidas por el CFF, en razón del carácter fiscal que tiene los créditos del IMSS”.⁴⁹

En la practica es común que el recurrente solicite la suspensión ante la Oficina para Cobros para evitarse líos con el Instituto, siendo el mismo quien calcule el monto de su garantía y en caso de que la garantía que presente no reúna o no garantice por completo el crédito que se impugna será la propia

⁴⁹ MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Ob Cit. pág. 189.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

oficina para cobros quien emita una solicitud de endoso, que puede ser de ampliación o modificación.

El artículo 144 del Código Fiscal de la Federación establece que no se ejecutarán los créditos hasta que venza el plazo de quince días hábiles, tratándose de la determinación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos al Instituto Mexicano del Seguro Social, si al vencimiento del citado plazo se acredita la impugnación del crédito y se garantiza el interés fiscal relativo, se procederá a dictar acuerdo en el cual se decreta la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución.

A Continuación expondremos de manera breve y concisa las etapas en que se lleva a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, cuyo desarrollo esta regulado por los artículos 145 al 196 del Código Fiscal de la Federación.

Empezaremos por mencionar lo que establece el artículo 145 del CFF que las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

Una vez que la Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicable a nuestro caso en concreto, se haya percatado que no se cumplió con la obligación del patrón de pagar las cuotas obrero patronales, mandará a un ejecutor adscrito a esa oficina para que se apersona en el domicilio del patrón deudor, para que le deje un citatorio al representante legal, en el cual se le solicitará se encuentre al siguiente día hábil con el fin de llevar a cabo la diligencia de pago y/o embargo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En dicho citatorio se deberá establecer la hora y la fecha en que el representante legal deberá esperar al ejecutor, en caso de que el representante no se encuentre la diligencia se llevará a cabo con la persona que se encuentre dentro del domicilio en el que se debe llevar a cabo la diligencia.

Al día siguiente y en la hora establecida en el citatorio antes mencionado el ejecutor deberá presentarse para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, solicitando al representante legal o a la persona con quien se este atendiendo la diligencia le proporcione, en caso de que existiera un medio de defensa, una copia del mismo, así como también le solicitará la garantía del interés fiscal la cual podrá consistir en cualquiera de las establecidas por el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que la garantía ofrecida se trate de una fianza el ejecutor deberá solicitar una copia de la misma y se retirará.

Si el crédito no se encuentra garantizado el ejecutor procederá a realizar un embargo sobre los bienes suficientes que cubran el importe del crédito, o bien, podrá ofrecerse el embargo de la negociación en todo lo que de hecho y derecho le corresponda a la empresa, esto con el fin de obtener de ella a través de la intervención los ingresos necesarios que le permitan satisfacer el crédito fiscal y sus accesorios.

Los bienes o negociaciones embargados se dejarán bajo la guarda del o de los depositarios que sean necesarios, los que serán nombrados y removidos libremente, pero bajo su responsabilidad por los jefes de las oficinas ejecutoras. En los embargos de bienes raíces o negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de interventores con cargo a la caja o administradores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además de lo anterior se establecen las formalidades a que debe sujetarse la diligencia de embargo, indicando cuales son las facultades del ejecutor, los derechos del ejecutado, los bienes exceptuados de embargo, etc., así como que al terminar la diligencia se levante la respectiva acta pormenorizada y se entregue una copia a la persona con la que se entendió la diligencia.

Una vez trabado el embargo se procederá a la enajenación de los bienes, para lo cual se debe fijar la base para la enajenación, sin embargo mencionaremos, que cuando se realiza un embargo con extracción de bienes y se procede a su enajenación, en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, esta enajenación se realiza de manera ventajosa para el, ya que se enajenan e mucho menor precio de lo que en realidad valen, por lo que al no cubrir por completo el crédito se procederá a realizar una ampliación del embargo, por un crédito que supuestamente ya estaba cubierto.

Una vez fincado el remate se procede a entregar los bienes al adquirente y la aplicación y la aplicación del producto de los bienes rematados para cubrir el crédito fiscal y sus accesorios legales.

En primer lugar se cubrirán los créditos más antiguos, siempre que se trate de la misma contribución y antes del adeudo principal a los accesorios en el siguiente orden: los gastos de ejecución; los recargos; las multas; y las indemnizaciones por cheque no pagado a su presentación en el banco.

Si queda un excedente después de la aplicación se le entregará al deudor, salvo que medie orden de autoridad competente o que el propio deudor acepte por escrito que se haga entrega total o parcial del saldo a un tercero.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Y como ya lo habíamos establecido en caso de que lo obtenido con la enajenación de los bienes no cubra el crédito, se procederá a realizar una ampliación de embargo.

4.7. OPINIÓN PERSONAL.

Siendo esta la última parte de nuestro trabajo, podemos establecer que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Fiscal Autónomo ya que como lo mencionamos en capítulos anteriores, cuenta con las facultades para afectar la esfera jurídica de los particulares, a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Sin embargo consideramos, que el actuar del Instituto Mexicano del Seguro Social, a veces resulta un tanto contradictorio a lo establecido por el artículo 2° de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que debido a sus actuaciones, mismas que en ocasiones resultan excesivas, orillan a los patrones a despedir a gente trabajadora, con tal de cumplir con sus obligaciones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Lo anterior debido a que en la practica nos hemos percatado que el Instituto llega a presionar de tal manera a los patrones, con el cobro de las cuotas obrero patronales, que muchas veces los mismos deciden mejor dar de baja a su empresa o en casos extremos, declararse en quiebra, teniendo esto como consecuencia que se deje desamparada a la clase obrera, así como a sus beneficiarios.

Dadas las reformas a la propia Ley del Seguro Social como a sus Reglamentos, en especial al del Recurso de Inconformidad, podemos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

percatamos que ahora el recurso de inconformidad es optativo, ya no se tiene que agotar el principio de definitividad, como antaño.

De lo anteriormente expuesto, consideramos, acertada esta reforma, ya que resulta más practico para los litigantes impugnar las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dado que resulta más rápida y expedita la impartición de justicia, es decir, al interponer nuestro recurso de inconformidad el Consejo Consultivo tienen tres meses para dar contestación a dicho recurso, si no lo hace se considera que existe una negativa ficta, por lo que, es entonces cuando se interpone la demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como podemos darnos cuenta, resulta mucho más rápido interponer directamente la demanda ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que esperarnos tres meses si no es que más a que el Consejo Consultivo Delegacional emita una resolución.

Porque interponer demanda de nulidad ante el Tribunal Fiscal, porque como ya lo hemos asentado en capítulos anteriores se considera al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo fiscal autónomo, cuyas aportaciones de seguridad social se encuentran contempladas en el artículo segundo del Código Fiscal de la Federación.

La seguridad social se encuentra íntimamente ligada a la previsión social, porque como ya lo hemos establecido, la previsión social esta encargada como su nombre lo dice de prevenir futuros riesgos y como va a lograr lo anterior sino es a través de la seguridad social, que es la que contempla todas las medidas necesarias para satisfacer las necesidades de los trabajadores o bien de sus beneficiarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo consideramos que la seguridad en esta época se encuentra muy desprotegida, ya que los patrones cuentan como ya lo hemos establecido con diversos medios para abstenerse de cumplir con el pago de las cuotas obrero patronales, dejando en total estado de indefensión al trabajador, ya que si en cierto no le quitan sus derechos en determinado tiempo, el problema será cuando los trabajadores confiados de que sus aportaciones de seguridad social son debidamente enteradas, se quieran jubilar y se encuentren con la sorpresa de que no tienen esa aportación cubierta.

Creemos que este es uno de los grandes problemas que se dan como abogados, en el momento de llevar asuntos de aportaciones de seguridad social, en virtud de que si bien es cierto que muchos de estos asuntos se llevan a una conclusión satisfactoria, también lo es que como abogados que explicación se le puede dar a los trabajadores, respecto de a donde fue destinado su dinero, que le era retenido.

Tomando en consideración lo anterior, lo factible sería, consideramos, que el seguro emitiera las cédulas de aportaciones obrero patronales, conforme a derecho, es decir, sin cobrar más de lo que en realidad deben los patrones, como pueden lograr esto, implementando un mejor sistema en el cual se lleve un registro de todos los movimientos que realicen los patrones, como pueden ser los movimientos de alta, baja, modificación de salario, etc.

Si se realizara esto los patrones no tendrían que buscar maneras para no pagar al seguro y de esta manera dejar desprotegido al trabajador.

Esperamos que este trabajo haya de alguna manera, explicado cual es la relación que existe entre la seguridad social y el derecho fiscal y que dicha

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

explicación haya sido bien realizada y de fácil comprensión para todas aquellas personas que se interesen en este tema, como a la exponente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

PRIMERA. La previsión social es la acción de los hombres, asociaciones, comunidades pueblos o naciones que disponen de elementos para satisfacer las necesidades o contingencias previsibles, es decir, a través de la previsión lo que se quiere es prevenir necesidades futuras lo que evita una serie de temores futuros.

SEGUNDA. La previsión social está encaminada directamente a disminuir la inseguridad, así como los males que padecen los trabajadores, vistos como clase social económicamente débil, dentro o fuera del trabajo.

TERCERA. La Seguridad Social en México, deviene del artículo 123 constitucional, base fundamental del derecho del trabajo, y con el transcurso del tiempo se desligó poco a poco de dicha disciplina, a tal grado que en la actualidad y en la Sistemática Jurídica, la Seguridad Social es una rama plenamente autónoma, desde el punto de vista doctrinal, legislativo, jurisdiccional y académico, con principios e instituciones propias y con metas y objetivos sumamente progresistas dentro de la esfera social.

CUARTA. El objetivo principal de la seguridad social es revitalizar a las clases débiles mediante la aplicación de medidas económicas, políticas, jurídicas y sociales que tiendan a proteger o prevenir la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada, el desempleo y la salud, ya que todos los anteriores generan una situación de permanente desamparo, cuando no son atendidos adecuadamente por el Estado, así como inseguridad y desajustes sociales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

QUINTA. Las contribuciones de seguridad social legalmente son una obligación fiscal ya que constituyen una de las cuatro especies de contribución

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

SÉPTIMA. Las cédulas de liquidación se definen de la siguiente manera: documento mediante el cual, el instituto, en ejercicio de sus facultades como organismo fiscal autónomo, determina en cantidad líquida los créditos fiscales a su favor, ante el incumplimiento u omisión por parte del patrón o sujeto obligado, de las obligaciones que le imponen la Ley o sus reglamentos.

OCTAVA. El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con plena competencia tributaria, y por lo tanto lleva a cabo funciones de acuerdo a su actividad como Organismo Fiscal Autónomo, entre estas funciones encontramos la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales relativas a cargo de los patrones y demás sujetos obligados, la liquidación y cobro de obligación a través del procedimiento administrativo de ejecución, para recaudar dichas obligaciones.

NOVENA. La inconformidad es el recurso por excelencia en materia de seguro social. El recurso procede contra cualquier acto definitivo

del Instituto que los particulares consideren impugnables o lesivos a sus intereses; en consecuencia puede ser interpuesto por patrones, asegurados, beneficiarios, sujetos que se asimilan al patrón y, aún cuando el precepto no lo mencione por defectuosa redacción, también puede interponerlo quien alegue no ser patrón cuando el Instituto lo haya considerado como tal.

DECIMA. La resolución que emita el Consejo Consultivo podrá tener los siguientes efectos: fundado, infundado, sobreesido y parcialmente fundado.

DECIMO PRIMERA. El Instituto Mexicano del Seguro Social, puede hacer exigible el pago de sus adeudos a los patrones, a través del procedimiento administrativo de ejecución, para de esta manera poder garantizar el cobro del crédito que se está requiriendo, en tanto no se garantice con alguna otra de las formas establecidas en el artículo 143 del Código Fiscal de la Federación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

1. BORRELL NAVARRO, Miguel. Análisis práctico y jurisprudencial del derecho mexicano del Trabajo. Cuarta edición, Editorial Sista, México, 1994.
2. CARRASCO IRIARTE, Hugo. Derecho Fiscal Constitucional. Cuarta edición. Editorial Oxford University Press, México, 1999.
3. CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Editorial U.N.A.M., México, 1991.
4. DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo. Octava edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
5. DE LA CUEVA, Mario. El nuevo derecho Mexicano del Trabajo. Décimo Quinta edición, Editorial. Porrúa, México, 1985.
6. FERNÁNDEZ PASTORINO, A.; Seguridad Social. Editorial Buenos Aires, Argentina, 1989.
7. LAMAS, Adolfo. Seguridad social en la Nueva España. Editorial UNAM, México, 1964.
8. MARTINEZ LOPEZ, Luis. El Seguro Social y el Fisco. Editorial. Porrúa, México, 1954.
9. MARTINEZ LOPEZ, Luis; Derecho Fiscal Mexicano. Editorial. Porrúa, México, 1959.
10. MORENO PADILLA, Javier. Régimen Fiscal de la Seguridad Social. Colección Ensayos Jurídicos, Editorial Themis, México, 1994.
11. MOTA SÁNCHEZ, Ramón. Seguridad Pública y Justicia. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosío, México, 1994.
12. MURETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas Sobre Seguridad Social. Editorial Pac, México, 1991.
13. NARRO ROBLES, José. La Seguridad Social y el Estado Moderno. Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1992.
14. NARRO ROBLES, José. La Seguridad Social Mexicana en los albores del siglo XXI. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

15. RAMÍREZ LOPEZ, Berenice P. La Seguridad Social, reformas y retos. Editorial. Porrúa, México, 1999.
16. REMOLINA ROÑEQUI, Felipe. EL Artículo 123. Trabajo del Autor. México 1979.
17. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda edición, Editorial. Harla, México, 1983.
18. RUIZ MORENO, Angel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Quinta edición, Editorial. Porrúa, México, 2001.
19. SÁNCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Octava edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
20. SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. Décima edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Séptima edición, Editorial Themis, México, 2001.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. Vigésima Séptima edición, Editorial Themis, México, 2002.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Séptima Edición, Editorial Ediciones Fiscales Isef, México, 2001.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. Octava edición, Editorial Ediciones Fiscales Isef, México, 2001.

REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD. Octava edición, Editorial Ediciones Fiscales Isef, México, 2001.

JURISPRUDENCIA

1. RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN

TESIS C...
FALLA DE ORIGEN

ESTABLECIDOS EN LEYES. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Tomo XIV, Julio 1989.

2. INTERES JURIDICO. NATURALEZA DEL. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII, Marzo 1994.

3. SEGURO SOCIAL. CUOTAS OBRERO PATRONALES. NATURALEZA JURIDICA DE LAS. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XI, Mayo 1993.

4. SEGURO SOCIAL. RECURSO DE INCONFORMIDAD. SI EL RECURRENTE OBTIENE LA NULIDAD PARA EFECTOS DE LA PRETENDIDA LISA Y LLANA, TIENE INTERES JURIDICO PARA PROMOVER JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IV, Septiembre 1996.

5. SEGURO SOCIAL CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO. NO TIENEN CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I primera parte, Julio a Diciembre, 1988.

NEGATIVA FICTA NO PROCEDE SU IMPUGNACIÓN ANTE LA PROPIA AUTORIDAD QUE INCURRIO EN LA. Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 157-162 sexta parte, Julio a Diciembre 1989.

OTRAS FUENTES

CABANELLAS, Guillermo; Diccionario de derecho usual. Octava edición, Editorial Heliasta, Argentina, 1974.

México, Seguridad Social. Tribunal Fiscal de la Federación. México: Congreso Internacional de Justicia Administrativa. 1996.

El Seguro Social en México. (Antecedentes y legislación, convenios, recomendaciones y conclusiones en materia internacional). Instituto Mexicano del Seguro Social. México. 1971.

La Nueva Legislación de Seguridad Social en México: Historia, exégesis, integración. UNAM. México. 1977.

V.º B.
Miller