

145



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

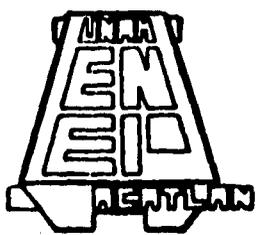
Tej

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

FALLA DE ORIGEN

"ANALISIS JURIDICO SOBRE LA CREACION DE LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: HELADIO SALVADOR GONZALEZ ROMERO



ASESOR: LIC. EDUARDO BECERRIL VEGA



ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mi esposa y
mi hijo.***

***A mis padres y
hermanos.***

***AGRADEZCO, a familiares y
amigos que me han apoyado y
que en distintas formas
contribuyeron en la elaboración
de esta investigación. GRACIAS.***

**AGRADEZCO, al Sr. Lic.
Eduardo Becerril Vega, por
obsequiarme parte de su tiempo
en el asesoramiento de este trabajo
y por los sabios consejos que me ha
brindado. GRACIAS.**

**AGRADEZCO, al Sr. Lic.
Edmundo Robledo Ruiz, por
haberme dado la oportunidad de
aprender de él, tanto en lo profesional
como en lo personal. GRACIAS.**

ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	3
--------------------------	----------

CAPITULO I

RESEÑA HISTÓRICA Y CONCEPTOS BÁSICOS DEL SEGURO SOCIAL.....	7
1.1.- En la antigüedad.....	8
1.1.1.- En la cultura griega.....	8
1.1.2.- En la cultura romana.....	9
1.2.- En la Edad Media y el Renacimiento.....	10
1.3.- Durante y después de la revolución industrial en países como Alemania e Inglaterra.....	13
1.3.1.- En Alemania.....	14
1.3.2.- En Inglaterra.....	15
1.4.- El Seguro Social en México.....	19
1.5.- Conceptos básicos.....	29
1.5.1.- El Seguro.....	29
1.5.2.- Asistencia Social.....	29
1.5.3.- Previsión Social.....	30
1.5.4.- Seguridad Social.....	31
1.5.5.- Seguro Social.....	33

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	35
2.1.- Conceptos preliminares.....	36
2.2.- Bases constitucionales y personalidad jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	42
2.3.- La Ley del Seguro Social.....	49
2.4.- Órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus funciones.....	56
2.4.1.- La Asamblea General.....	56
2.4.2.- El Consejo Técnico.....	57
2.4.3.- La Comisión de Vigilancia.....	59
2.4.4.- La Dirección General.....	60
2.4.5.- El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	62

CAPITULO III**LOS INGRESOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

3.1. Los recursos financieros del Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la Ley que lo creó.	63
3.2. Naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales.	64
3.3. Medios empleados por el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer efectivo el cobro de las cuotas obrero patronales.	81
3.4. Medios de defensa en favor de los particulares en contra del cobro de cuotas obrero patronales.	88

CAPITULO IV**LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

4.1.- El Seguro Social como Institución.	97
4.2.- Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad	98
4.3.- Las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación del Seguro Social.	108
4.3.1.- Reglamento de Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.	119
4.3.2.- Reglamento de Organización interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano Del Seguro Social.	119
4.3.3.- Reglamento por el que se determinan algunas atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.	126
4.3.4.- Acuerdo 308/88 del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.	131
	137

CONCLUSIONES.	143
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	148
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo monográfico, se pretende hacer un estudio lógico jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad, en su carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar y hacer efectivos los créditos que le corresponden.

En principio, hacemos un estudio histórico de la aparición del Seguro Social en las sociedades humanas, destacando que fueron Alemania e Inglaterra los países pioneros en este renglón, aunque el germen del Seguro Social en cada uno de ellos fue distinto, pues mientras en Alemania se utilizó como una política para allegarse adeptos Guillermo I y Otto Von Bismark, así también para debilitar las crecientes ideas socialistas, en Inglaterra se utilizó para reforzar la estructura social que formaron a partir de la Revolución Industrial. Además, vemos como a principios de este siglo, en nuestro país, aparecen las primeras legislaciones que brindaban protección a los trabajadores en caso de sufrir un accidente o perder la vida en el trabajo, dichos cuerpos legales fueron originarios de Estados como Nuevo León y México; la revolución mexicana tomó como una de sus banderas los derechos de los trabajadores, así trató de hacerlo valer Venustiano Carranza desde 1915, después el Constituyente de 1917 creó el Artículo 123 en nuestra Ley Fundamental y en la fracción XXIX del mismo se estableció que el Gobierno Federal como el de cada Estado deberían fomentar el establecimiento de seguros populares. El 6 de septiembre de 1929 en el "Diario Oficial" de la Federación se dan a conocer las reformas al precepto constitucional en cita otorgando la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, así como para

expedir la Ley del Seguro Social. Fue hasta el año de 1943 que aparece la primera Ley del Seguro Social, misma que hasta nuestros días ha tenido un sinnúmero de modificaciones.

También mencionamos algunos conceptos que consideramos básicos en el Seguro Social, para distinguirlo de la Seguridad Social, concepto mas amplio, entendiendo que el Seguro Social trata de fortalecerse como el instrumento básico de la Seguridad Social.

En el Capítulo II que llamamos Marco Jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social, hacemos alusión en primer término a conceptos jurídicos que tienen íntima relación con el Seguro Social, como son el término Estado, las funciones de éste y los órganos a los que le compete; pues corresponde al Estado proporcionar Seguridad a la población. Estudiamos, también, la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, para lo que es preciso establecer un bosquejo de la administración pública y las formas de organización administrativa en donde se ubica la descentralización, en la que encuadra el Instituto Mexicano del Seguro Social según en el Art. 5o. de su propia Ley. Igualmente, hacemos mención de los órganos que integran a dicho instituto y las facultades que cada uno tiene de conformidad con la Ley que le dio vida.

En el Capítulo III hablamos de la autonomía financiera que tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social, de los recursos económicos que le son propios, haciendo énfasis en las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, así en cómo se integran estos créditos. En este sentido, fue

preciso hacer un análisis de la naturaleza jurídica de dichas cuotas o aportaciones de seguridad social, distinguiéndolas de los impuestos, derechos y asemejándolas a las contribuciones especiales. Después estudiamos el procedimiento empleado por el Instituto para hacer efectivas las cuotas que le corresponden, avocándonos a estudiar a este organismo descentralizado en una de sus características que es el tener autonomía fiscal, siendo importante determinar si el Instituto puede emplear el procedimiento de ejecución forzosa, mismo que es propio de la administración central. De igual forma, nos referimos a los medios de defensa o recursos, que los particulares pueden hacer valer en caso de considerar contrario a derecho algún acto del Instituto, en especial al cobrarles las cuotas que se consideran adeudadas y hacemos mención a los enumerados en el Art. 274 de la Ley del Seguro Social.

Para finalizar, como nos referimos directamente al Instituto que presta el servicio de seguridad social es imperioso que nos detengamos a analizar de manera sencilla a los elementos que conforman a una "Institución" acorde al criterio sustentado por Maurice Hauriou e identificando cada uno de ellos en el Instituto Mexicano del Seguro Social; esta situación viene a colación ya que el Estado actúa por medio de los órganos que lo conforman, siendo las instituciones parte de éste y entendiendo que entre más se perfeccionen las mismas, el accionar de aquél podrá vislumbrar su objetivo: el bien común.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social el órgano encargado de determinar en forma líquida las cuotas obrero patronales que los asegurados deben cubrir, son las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto

Mexicano del Seguro Social; acto de autoridad que debe cumplir con la garantía de legalidad consagrada en el Artículo 16 de la Constitución General de la República; es por lo que analizamos los diversos ordenamientos de la Ley del Seguro Social, en donde se ha tratado de fundar la creación de esos órganos de autoridad, para determinar si éstos están investidos de la capacidad jurídica necesaria para inferir molestia en el ámbito de los particulares. Debe subrayarse que estamos conscientes de la importancia que tienen las cuotas obrero patronales como recursos financieros del Instituto, así como de la celeridad con que deben llegar a aquél; sin embargo, esto no puede estar por encima del estado de derecho que rige a nuestro país, por lo que los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social, deben estar perfectamente apegados a la Ley.

CAPITULO I

RESEÑA HISTÓRICA Y CONCEPTOS BÁSICOS DEL SEGURO SOCIAL.

1.1.- En la antigüedad

1.1.1.- En la cultura griega

1.1.2.- En la cultura romana

1.2.- En la Edad Media y el Renacimiento

**1.3.- Durante y después de la revolución industrial en países como
Alemania e Inglaterra.**

1.3.1.- En Alemania

1.3.2.- En Inglaterra

1.4.- El Seguro Social en México

1.5.- Conceptos básicos

1.5.1.- El Seguro

1.5.2.- Asistencia Social

1.5.3.- Previsión Social

1.5.4.- Seguridad Social

1.5.5.- Seguro Social

1.1. EN LA ANTIGÜEDAD

En el devenir histórico de la humanidad, encontramos bien identificado su afán por romper con la inseguridad en todos los órdenes; la naturaleza le presenta diversas dificultades que lo obligan a vivir en sociedad, pues con la ayuda de los demás logra importantes avances en la agricultura y la ganadería, dando nacimiento a las primeras civilizaciones como Mesopotamia, China o Egipto.

Sin embargo, acontecimientos como las epidemias, endemias, pestes y todas las enfermedades que afectan la salud del ser humano, e incluso motivan la muerte de éste, lo obligan a buscar soluciones, dando avance a las ciencias como es la medicina, con el propósito de conservar la salud y la vida.

1.1.1.- En la cultura griega no se encuentra disposición expresa acerca del Seguro Social, pero sí se aprecia la intención que tuvieron los habitantes de la península del peloponeso por combatir las enfermedades desde un punto de vista objetivo, teniendo importantes avances en este campo que a la postre se constituiría como una ciencia.

Por otra parte, en "La República", Platón expresa su deseo utópico de que la sociedad sea gobernada por filósofos, lo que implicaría la inexistencia de la inseguridad, pues éstos no traicionarían los intereses del grupo social, donde todos los habitantes tienen un papel fundamental; sin embargo, los griegos no contaron con instituciones encargadas de velar

por la salud pública; solo hubo algunas asociaciones dedicadas a impartir seguridad.¹

1.1.2.- En Roma, también es apreciable el deseo del hombre de combatir la inseguridad. Los emperadores Claudio, Adriano y Antonio Pio, otorgaron algunos beneficios a los esclavos, protegiendo la vida de éstos, así concedieron la libertad a los esclavos que eran abandonados por enfermedad, se prohibió matar a un esclavo sin sentencia de un magistrado, y podían quejarse con éstos si eran maltratados por sus amos.

Epicúreo hablaba de la importancia del ser humano anteponiéndolo a la sociedad y al Estado, ya que en su concepto este último tenía como fin proteger al individuo.

En Roma existieron instituciones que regulaban prestaciones para sus asociados, como los colegios de artesanos quienes en una forma de sociedad mutualista otorgaban una cuota para cubrir gastos funerarios a sus beneficiarios. Estos colegios tenían íntima relación con el Estado, ya que eran administrados por magistrados electos por cinco años. Sin embargo, no se puede hablar de seguros sociales regulados por el Estado, entendiendo esto como la necesidad de llevar la ayuda de estos colegios a toda la población, ya que esas agrupaciones eran de carácter caritativo.

¹Cf., Prokovski V.S., y otros, Historia de las Ideas Políticas, p.51, Edit.Grijalbo, México.1984.

1.2. EN LA EDAD MEDIA Y EL RENACIMIENTO

Con el advenimiento del cristianismo, surgieron hermandades y asociaciones encargadas de impartir caridad, se fundaban en sus creencias religiosas pues decían que era su deber ayudar al prójimo. Existía la necesidad de apoyar a los desvalidos que eran muchos y la iglesia fue la encargada de organizar hospitales para curar enfermos o escuelas para enseñar, casas de caridad destinadas a cuidar a los huérfanos. Las personas que se encargaban de proporcionar estos servicios lo hacían por convicción propia, pues algunos afortunados donaban parte de sus pertenencias para estos fines sin esperar recompensa terrenal.

Posteriormente aparecen asociaciones ciertamente organizadas como los GREMIOS y las GUILDAS.

Las Guildas surgidas de las ciudades de origen germano tenían como finalidad la asistencia y defensa de sus integrantes. Practicaban las comidas en común y la asistencia mutua en caso de enfermedad, muerte u orfandad. Estas eran agrupaciones que nacieron por la inseguridad económica, personas dedicadas a una actividad común, para hacer frente a sus problemas y ayudarse mutuamente.

Algo similar sucede con los gremios que eran agrupaciones de artesanos donde además se proporciona enseñanza a los aprendices.

Sin embargo aún no se puede hablar de que hubiera disposiciones especiales de seguros sociales tendientes a proteger a toda una sociedad. En esta época, es obvio que más que alguna reglamentación al respecto, hubo varias organizaciones encargadas de otorgar caridad por sus principios religiosos, ejemplo de ello son las creadas por San Francisco de Asís, teniendo la iglesia notable importancia en la impartición de caridad, pero es necesario reiterar que el servicio que proporcionaban las asociaciones religiosas, de ningún modo cubrían las necesidades de seguridad de la gente del pueblo, pues la ayuda proporcionada era poca en relación con la necesidad existente.

La era de los descubrimientos geográficos da origen a los seguros privados, pues los comerciantes debían tener la certeza de que sus mercancías llegarían a su destino y que en caso de pérdida de la misma, ellos tuvieran la forma de recuperarse económicamente.

La primera reglamentación que regula los riesgos, aparece en las Cortes de Tortosa con el Rey Fernando de España en 1412 en donde se establece en forma detallada el seguro contra la huida de esclavos. En Barcelona en el año de 1435 se regula el seguro de mar. Sin embargo estos seguros protegen las pertenencias de las clases pudientes dejando a un lado a la gente necesitada que continúa en condiciones de inseguridad, aunque es rescatable la forma de organización de estos seguros que ya definen lo que es riesgo y la prima que deben pagar los asegurados para cubrir el siniestro, en forma muy parecida a como funciona actualmente el contrato de seguro.

En Inglaterra durante los siglos XV y XVI las industrias de tejidos tuvieron gran auge, trayendo consigo un cambio en las condiciones de vida de muchas personas, principalmente campesinos que se vieron desposeídos de sus tierras por los latifundistas que ocuparon esos lugares para la crianza de cameros. La situación de miseria del pueblo inglés fue captada por Tomás Moro en su obra "UTOPIÍA" ideando una sociedad para él perfecta, con otras condiciones donde no hubiera propiedad privada y existiera un trato justo a los trabajadores. Tomás Moro siendo ministro del Rey Enrique VIII influyó en éste, para que decretara algunas medidas contra el latifundismo; posteriormente y ante la necesidad de seguridad, el Estado inglés asumió la carga de las organizaciones de caridad, es decir, ahora el Gobierno era quien daba caridad a personas necesitadas, lo que constituye un avance en el campo de los seguros sociales, porque aunque aún se habla de caridad, quien ahora la imparte es el propio Estado con sus recursos.²

²Citado por Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, p.53, Edit.Harla, México.1987

1.3. DURANTE Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL EN PAÍSES COMO ALEMANIA E INGLATERRA.

A finales del siglo XVIII y principios del XIX, ocurren importantes movimientos de tipo social que generan cambios en la forma de pensar y vivir de las personas de ese tiempo; entre ellos podemos citar la Independencia de los Estados Unidos, teniendo como base las ideas liberales de los ilustradores, poniendo en marcha un gobierno de tipo democrático sui géneris en su época; la Revolución Francesa con su Declaración de los Derechos del Hombre; la unificación de países importantes como Alemania e Italia; por mencionar algunos de los más trascendentales.

En este ámbito reviste importancia un movimiento de tipo económico que es causa y a la vez consecuencia de la desaparición del mercantilismo y la aparición del liberalismo económico; la actividad comercial se fue incrementando notoriamente siendo indispensable para los hombres de empresa que los talleres manufactureros de su época produjeran más y en menos tiempo. Por ese motivo los burgueses que eran las personas dedicadas a la actividad comercial, decidieron invertir en el ingenio humano buscando la solución a sus problemas de producción. Así, se dio el cambio en la industria textil dondè se aplicaron las primeras máquinas en la producción, extendiéndose después a otros ramos de la industria.

De esta forma surgen, principalmente en Inglaterra, las primeras fábricas y con ellas una nueva clase social: la obrera, integrada por

hombres, mujeres y niños que eran sometidos a largas jornadas de trabajo por un mísero salario. La forma de vida de la gente cambió significativamente pues ahora hasta las mujeres tenían que laborar para satisfacer las necesidades primarias de la familia; también se incrementó la inseguridad en que vivía la clase obrera pues el riesgo de accidentarse en el trabajo era latente por la inexperiencia e ignorancia para manejar las máquinas; los accidentes eran frecuentes, el desempleo estaba en su auge, ya que los patrones preferían contratar a mujeres y niños para reducir sus costos. El problema de la inseguridad existía y la clase obrera empezó a pedir cambios que se reflejan en movimientos sociales como el ludismo y el cartismo en Inglaterra o la Comuna de París en Francia.

Ante ello, algunos Estados se dieron a la tarea de regular la manera en que debían ayudar a la clase desvalida, entre ellos sobresalen Alemania e Inglaterra.

1.3.1.- En ALEMANIA las consecuencias de la Revolución Industrial hacia la clase trabajadora no se dejaron extrañar, como resultado aparecieron nuevos conceptos ideológicos que buscaban cambiar la situación de vida que prevalecía en ese país; el socialismo era un verdadero peligro para los fines capitalistas y de alguna forma debían erradicarlo. En Alemania se venía configurando un proceso histórico con el Rey Guillermo I y su ministro Otto Von Bismark, quienes buscaban la unificación de los estados germánicos. Con su visión futurista, Bismark vio en el seguro social la forma de hacerse llegar adeptos y contrarrestar las ideas socialistas. En el año de 1881 este personaje se declara en favor de la Creación del Seguro Social al decir "El Estado que puede reunir más

dinero fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se puede trabajar más...Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir...; todo aquel que vuelva a patrocinar estas ideas, tomará el timón de la nave (la del Estado). El que tiene pensión para su vejez está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar. Aunque se precise mucho dinero para conseguir el contento de los desheredados, no será nunca demasiado caro, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades muy superiores."³

Para Bismark el Seguro Social es un instrumento político que le puede ayudar a reforzar la unificación de su país, atacando al mismo tiempo el socialismo. Así se creó el Seguro Social en Alemania con leyes que van de 1883 a 1889, haciéndose reformas para quedar en ese último año como hasta en la actualidad se maneja en muchos países. Aquí ya se habla de un verdadero Seguro Social en donde hay una participación tripartita respecto a las cuotas para su funcionamiento: Estado, patrón y trabajador. Se regula en cuanto al seguro obligatorio para enfermedades, accidentes de trabajo, así como para la invalidez y la vejez; todo esto delineando el sistema del Seguro Social en lo futuro.

1.3.2.- En INGLATERRA, el nacimiento del seguro social es distinto al de Alemania. La gran isla que dio nacimiento a la Revolución Industrial, afrontó varios movimientos obreros como el ludismo o el cartismo, que no se atrevieron a modificar las estructuras existentes,

³Citado por Briceño Ruiz, Alberto. Ob. Cit, p.68

siendo iniciativa del gobierno inglés tomar medidas para brindar ayuda a la población encargada de producir la riqueza.

En párrafos anteriores se mencionó que con antelación a esta época, en Inglaterra existían instituciones del gobierno encargadas de impartir caridad, dando ayuda a los ancianos o a las viudas, principalmente. En los últimos años del siglo pasado hicieron un estudio acerca de si la ayuda de los centros caritativos era suficiente para sufragar las necesidades de la ancianidad desvalida, resultando positivo. Posteriormente para el año de 1899 se formó una nueva comisión encargada de revisar el asunto, dentro de ella destaca la participación de David Lloyd George, quien influyó para que se expidieran diversas leyes encaminadas a tutelar a los trabajadores tanto en la seguridad de su empleo o de las desgracias que pudieran acaecerles.

En 1906 David Lloyd George había señalado: "No quiero decir que la riqueza de este país hubiera de distribuirse por igual entre todos sus habitantes, lo que afirmo es que la ley, al proteger a algunos hombres en el disfrute de sus inmensas propiedades, debe procurar que quienes producen la riqueza, sean protegidos con su familia, en lo precario de su situación. Actualmente no pueden adquirir los artículos de primera necesidad para la vida, a causa de circunstancias ajenas a su alcance. Pero esto tampoco significa que las personas con menos recursos, hubieran de acogerse a la lamentable y humillante condición de pobres, oficialmente considerados. Simplemente que la riqueza esparcida por este país debería, como condición previa para el disfrute de sus poseedores, contribuir con

la subsistencia honorable de quienes estén en imposibilidad para mantenerse por sí mismo".⁴

Estas ideas no eran sólo del autor cuyo párrafo se transcribe anteriormente, sino de muchos políticos que veían la necesidad de proporcionar alguna ayuda a la clase trabajadora antes de que algún movimiento social lo hiciera, naciendo el seguro social por iniciativa netamente gubernamental.

A partir de 1907 se proyectan distintas disposiciones encaminadas a proporcionar algún beneficio para los trabajadores, como la ley de 1907 relativa a las escuelas de educación pública, o la de 1908 correspondiente a las pensiones de vejez para los trabajadores en las minas de carbón, siendo importante la ley de 1911, que contenía disposiciones a cubrir enfermedades de invalidez, en la que tenían participación los tres sectores: el gobierno, el patrón y el trabajador. Para el año de 1925 se extendió el principio del seguro a la vejez y la muerte.

El avance decisivo en el seguro social en este país se presenta cuando en 1941, estando en guerra, se forma una nueva comisión parlamentaria encargada de revisar y estudiar los seguros sociales existentes, la base del estudio es determinar qué es lo básico o necesario para sobrevivir con decoro. Esa comisión fue presidida por William Beveridge, quien estudió a fondo sobre el nivel de vida mínimo para las personas, concluyendo que la salud reviste vital importancia para la sociedad, por lo que en juicio de Beveridge debía confiarse la misión de

⁴Citado por Briceño Ruiz, Alberto, Ob. Cit, p. 70.

proporcionar salud a una institución capaz de prestar un servicio médico adecuado. A los resultados de esta investigación se le conoce como plan Beveridge, el cual contiene ideas fundamentales de como hoy en día se manejan los seguros sociales en muchos países. Verbi gratia, habla de ayuda especial para las mujeres casadas que trabajan y aún más cuando están embarazadas, proyectando tutorías especiales para los hijos de éstas. Este plan se hizo público hasta 1944 en dos libros, recopilando los sistemas de seguros sociales con los que ya contaban, mejorando otros y haciendo reales otros más; con lo que Inglaterra se colocaba en la vanguardia del seguro social.

A los ingleses el seguro social les permitió reafirmar la estructura de su sociedad y del capitalismo, proporcionando un nivel de vida que consideraban digno, a la clase trabajadora.

1.4. EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO

En la época precortesiana existían agrupaciones encargadas de sufragar gastos en caso de que ocurriese algún siniestro a alguno de sus integrantes, eran cajas de comunidades indígenas que funcionaban a base de aportaciones periódicas de sus integrantes y que tenían por objeto cubrir gastos en caso de muerte de alguno de sus miembros o también servían como ahorro para las festividades de alguno de sus dioses.

En la época de la colonia la situación fue muy difícil para los aborígenes, pues fueron desposeídos de sus tierras y posteriormente obligados a trabajar como esclavos para los conquistadores, quienes fundaban su actuación en la "encomienda".

Existieron leyes que pretendían proteger los derechos de los indígenas como las Leyes de Burgos en el siglo XVI, que hablaban del buen trato que debían recibir los indígenas y de los derechos que supuestamente les eran propios, como el de tener su propia choza y tierra para cultivar, sin que nada de ello se viera en la realidad, ya que no tenían protección alguna más que la caridad de las asociaciones religiosas.

Al igual que en Europa durante la edad media, en este período hubo varias asociaciones de carácter religioso encargadas de impartir caridad. En el año de 1779 se multiplicaron con la epidemia de viruela; sin embargo, aunque eran muchos sus deseos de ayudar a los desvalidos, los

recursos con los que contaban eran escasos al igual que la ayuda que proporcionaba el virreinato.

En 1810 inicia la guerra de independencia que duró 11 años; en ese intervalo se dieron disposiciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de los más necesitados, como en los "Sentimientos de la Nación" de Don José María Morelos y Pavón, estableciendo de manera clara la necesidad de aliviar las injusticias sufridas por el pueblo, con leyes que combatan la ignorancia, el hurto y la rapiña.

México es declarado independiente y viene una larga época de total descontrol, centralistas y federalistas; liberales y conservadores, buscando imponer sus ideas y dejando de lado los problemas que atacaban al pueblo; las leyes existentes se ocupaban poco de proteger a los desvalidos y si existían no eran observables.

Desde la época precortesiana hasta el gobierno de Porfirio Díaz, el pueblo mexicano vivió en un estado de verdadera incertidumbre, sin que hubiese alguna norma jurídica encargada de salvaguardar ese sentimiento de inseguridad.

Fue hasta principios de siglo y con la Revolución Mexicana, cuando aparecieron las primeras legislaciones en varios Estados de la República que protegían a los trabajadores; entre ellas podemos citar la decretada por José Vicente Villada en el Estado de México en el año de 1904, obligando a los patrones a hacerse responsables de los accidentes de trabajo que pudieran sufrir sus trabajadores, cubriendo en su caso

indemnizaciones. En 1906 Bernardo Reyes como gobernador del Estado de Nuevo León decretó una ley sobre accidentes de trabajo, estableciendo la obligatoriedad para los patrones de proporcionar ayuda médica a sus trabajadores, e incluso cubrir sus salarios en caso de enfermedad.

El bajo nivel de vida de la población fue una de las causas fundamentales que motivaron el movimiento de 1910. Con la salida de Porfirio Díaz del poder, la población esperaba respuesta a sus necesidades, situación que no pudo cumplir en el corto plazo el Sr. Francisco I. Madero, por todo el atraso que presentaba el país siendo insuficientes las bases para sentar una política de ayuda inmediata al pueblo, lo que originó descontento y terminó con el efímero gobierno de Don Francisco I. Madero.

La necesidad de legislar sobre la materia se advierte en el pensamiento de Venustiano Carranza, quien en su primer decreto en el año de 1915 manifiesta la importancia de promulgar leyes de carácter social, es decir, disposiciones encaminadas a aliviar las necesidades económicas, políticas y sociales de la población. Por este motivo el Constituyente de Querétaro al crear el artículo 123 de nuestra Carta Magna establece en su fracción XXIX "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del 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 social".

El precepto constitucional en cita, en su texto original, no habla del seguro social, y por otro lado deja en manos de cada uno de los estados la posibilidad de establecer las organizaciones dedicadas a los fines que señala. Lo anterior provocó que sólo algunas de las entidades de la república establecieran legislaciones al respecto, las cuales, en su mayoría, contenían disposiciones acertadas para el momento en que se vivía, pero que en realidad eran muy atrasadas en comparación con lo reglamentado en este aspecto incluso en países latinoamericanos como Chile y Perú, sin mencionar a las naciones vanguardistas en el renglón como Inglaterra y Alemania. La problemática que afrontaban los gobiernos locales era difícil, ya que se carecía de infraestructura para proporcionar el servicio médico a la población, a más de no contar con los medios para obligar a los patrones a cumplir con lo plasmado, aunado a que la actividad industrial mexicana era principiante y el proporcionar el servicio a los trabajadores era una carga que estaba fuera de sus posibilidades.

Entre los estados que legislaron al respecto podemos mencionar a Puebla, Campeche, Tamaulipas, Veracruz e Hidalgo. En 1925 se promulga la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, que beneficiaba únicamente a empleados federales y del Departamento del Distrito Federal; tenía como base de su funcionamiento las aportaciones de los propios empleados quienes eran los asegurados y el otro porcentaje era cubierto por el gobierno.

Esta Ley promulgada por el entonces presidente Plutarco Elías Calles, comprendía disposiciones referentes a pensiones de retiro, así

como el derecho a percibir dicha prestación por los familiares del asegurado en caso de fallecimiento de éste. Esta ley es un precedente importante de la del Seguro Social, pero más que nada constituye el antecedente directo de la del ISSSTE.

Es evidente que en el período de los primeros gobiernos pos revolucionarios, se contó con la intención de legislar en la materia, verbi gratia de ello es el gobierno de Alvaro Obregón, cuando en diciembre de 1921 se dio el primer proyecto para la creación del seguro obrero; pero el hecho de que el artículo 123 Constitucional haya dejado en manos de las entidades federativas la posibilidad de regular en materia del derecho de los trabajadores, provocó que solamente algunas entidades lo hicieran, sin que en realidad se hubiese atacado de lleno el problema que acarrea la falta de regulación en materia laboral y en especial del seguro social. Esta situación era ya precisada por el mandatario en cita que en junio de 1924 presentó un proyecto para reformar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional el cual quedaría así: "XXIX. Será obligatorio el Seguro del Trabajo, que se establecerá bajo el control del gobierno federal. Se considera de utilidad social la organización de instituciones que tengan por objeto infundir o inculcar la previsión popular; en consecuencia, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar el establecimiento de cajas de seguros populares, de vida, de invalidez, de cesación involuntaria de trabajo y otras con fines análogos."⁵

⁵Ruiz Naufal, Victor, Constitución Seguridad Social y Solidaridad, p.42. Editada por el IMSS, México.1992.

En la exposición de motivos para reformar la fracción X del artículo 73 y preámbulo del 123 y fracción XXIX, de la Constitución, hecha en el año de 1929 por el Sr. Presidente Lic. Emilio Portes Gil se expresó:

"Una de las principales obligaciones del Estado consiste en intervenir para buscar un equilibrio social que conserve la energía humana nacional representada por los trabajadores, y fomenta el desarrollo de la industria. Esta misión no puede cumplirla el Gobierno sin unificar las disposiciones legales relativas al trabajo, a fin de elaborar paulatinamente la jurisprudencia respectiva que sirva de base para los contratos que celebren patronos y trabajadores... Muchos legisladores han tomado como base de su legislación, sus apetitos políticos y han propuesto reformas que halagan a una de las partes, sin cuidarse de la satisfacción de las necesidades sociales. Estas leyes no pueden remediar los males existentes, ni son capaces de disminuir los conflictos, pues mientras mayor número de derechos se crean, sin hacer desaparecer las dificultades de su aplicación, aumenta forzosamente el número de ficciones.

"La promulgación de leyes ambiguas o contradictorias no beneficia a las clases trabajadoras y si desalienta a los capitalistas..."⁶

Es por ello que el Lic. Portes Gil estima pertinente reformar el artículo 73 en su fracción X y artículo 123, preámbulo y fracción XXIX, quitando a las legislaturas locales la posibilidad de regular sobre cuestiones laborales, dejándola únicamente como facultad expresa del Congreso de la Unión, de quien pide además, expida una ley del Seguro Social.

⁶XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, Antecedentes y Evolución de los artículos 107 a 136, p. 658, México. 1967.

La propuesta de reforma del C. Presidente de la República provocó el debate respectivo en la Cámara de Senadores, siendo importante lo expuesto por el Senador por el Estado de Puebla el Sr. José M. Sánchez, quien se manifestó en contra, basando su postura en los argumentos que cito a continuación:

"Corresponde a mi deber, como representante de una de las Entidades Federativas, exponer mi punto de vista en relación con las reformas que a la Constitución General de la República, propone el Ejecutivo Federal, no obstante que ellas quizá sean aprobadas por el Congreso, supuesto, entre otras cosas, el ofrecimiento que se ha hecho al propio Primer Magistrado por parte de algunos señores Senadores en una visita que se le hizo por invitación del compañero Pedro González, en la que por cierto estuve también presente para que a la mayor brevedad, y sin tropiezos ni dificultades, se procure despachar este asunto.

"Mi opinión en síntesis, es como sigue.

"Las Cámaras del Congreso de la Unión carecen de facultades legales para modificar el Pacto Federal y, por lo tanto, no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los Estados.

"Quitar a los Estados el derecho que tienen de legislar como Estado libre e independiente dentro de su soberanía interior, no es la reforma, sino la vulneración del Pacto Federal que implantó el sistema de gobierno institucional-federativo compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a sus regímenes interiores.

"Los constituyentes, en el artículo 123 de la Constitución General de la República, reservaron a los Estados, el derecho de legislar en materia de TRABAJO, de acuerdo con sus necesidades, considerándolos como entidades soberanas; y estas disposiciones en ningún caso deben contravenirse si no es por la voluntad directa del pueblo que, por medio de un nuevo Constituyente modifique o altere la forma de su gobierno, cambiando, si lo desea, el sistema fundamental de gobierno republicano

por centralista; a menos que hayamos retrocedido a la época de su Alteza Serenísima.

"Las Cámaras Federales pueden, por el camino que establece la Constitución General, hacer reformas; pero en este caso, centralizando la legislación con un Código Federal de Trabajo, no es una reforma, sino ALTERACIÓN del Pacto Federal.

"Los Representantes de los Estados tienen la obligación de defender la Soberanía de los mismos, en lo que respecta a la facultad que cada Entidad tiene para dictar sus leyes de interés público. Entre esas leyes se hallan sus leyes sustantivas y adjetivas, v.g., sus Códigos Civil y Penal y de Procedimientos Civiles y Penales, respectivamente, que son leyes orgánicas nacidas de la misma Constitución. Así que tratándose de alterar nuestro Pacto Federal con una ley que centraliza y absorbe de una plumada las facultades que conforme a él están reservadas a los Estados, como lo pretenden las reformas que propone el Ejecutivo, se vulnera la estructura actual de nuestra Constitución en sus bases esenciales, de carácter enteramente fundamental, siendo que para esto es indispensable la creación de otro Congreso Constituyente, y supuesto que los actuales representantes al Congreso de la Unión no han sido designados para hacer una nueva Constitución, es inconcuso que carecen de facultades para reformar una de aquellas bases fundamentales.

"Pueden si, expedir todas aquellas leyes orgánicas reglamentarias que sean indispensables y a la vez introducir ciertas reformas que tengan un carácter meramente adicional o en cierta manera modificar o introducir una reforma; pero de ninguna manera lesionar la soberanía de los Estados, quitando a éstos lo que es inherente de tal manera a su modo de ser y de vivir, como lo es para el hombre despojarlo de una garantía individual que lleva en sí mismo para poder subsistir. La Constitución es una pauta de donde debe dimanar y dimana toda ley que deba regir los destinos de un pueblo y si vamos a cada momento a introducir reformas en sus bases fundamentales, no tardará en desaparecer con el transcurso de poco tiempo, lo que formaba en ella la tendencia legítima de un pueblo que tenía allí consagrados sus derechos y sus formas institucionales. La Constitución pues, hecha con las aspiraciones y tendencias de un pueblo en un momento que tuvo

oportunidad de cristalizar sus anhelos, es el cartabón que marca el principio de una nueva era política a la que los hombres, gobernantes y gobernados, tienen que ajustar sus actos y sus normas legales. Y tan es así que la más mínima reforma que se pretenda introducir, necesita pasar por el tamiz de un sinnúmero de formalidades, entre ellas nada menos que el consentimiento de las dos terceras partes de las Legislaturas. Ahora bien, cuando se haya cambiado la forma de nuestras instituciones y nos rija, en vez de una república representativa, democrática y federal, una república central, evidente es que a cada paso podrá reformarse cualquier disposición de nuestra Carta Magna, pero mientras esto no sea, no puede ni debe hacerse. Imagínense, ustedes señores Senadores, que después de éstas reformas aprobemos otras y sucesivamente otras, ¿quedará más tarde algo de nuestro Pacto Federal en la forma que lo pretendieron y lo crearon nuestros constituyentes? Meditad sobre el particular y, en bien de la soberanía de cada entidad, negad vuestro voto a esa iniciativa.

"Sé que no se tomarán en consideración mis pequeños razonamientos porque seguramente prevalecerá la costumbre de aprobar todo lo que nos venga del Ejecutivo pero es mi deseo que quede constancia en el Diario de los Debates que yo, como representante de una de las Entidades Federativas, he venido a defender la soberanía de los Estados, derecho que tienen conforme a nuestra Constitución, para subsistir como entidades libres e independientes.

"José M. Sánchez, (Rúbrica). Senador por el estado de Puebla".⁷

Ese representante popular, se pronunciaba por la defensa a la Constitución. En respuesta a sus argumentos el Senador Aguayo por el Estado de Nuevo León, aclaró, que en efecto, se trataba de quitar una facultad a los gobiernos de los estados, sin que ello significara que se estuviera contraviniendo el pacto federal, anteponiendo el bien común, como se hizo la nacionalización de las tierras en el artículo 27 de la Constitución, o cuando se federalizó el servicio de aguas, etc.; deja

⁷XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Ob. Cit, p. 660 a 662.

entrevé la necesidad que existía en el país de que hubiera un solo código de trabajo en toda la república haciendo de esta forma accesibles algunos logros de la revolución a la clase trabajadora.

Finalmente el proyecto de reformas fue aprobado por la Cámara de Senadores, otorgando la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, así como el compromiso y la necesidad de expedir la ley del Seguro Social. La reforma aprobada fue publicada en el "Diario Oficial" de la federación el 6 de septiembre de 1929.

A partir de esa fecha hubo varios intentos de establecer la legislación sobre el Seguro Social, sin resultados positivos ni en el corto ni en el mediano plazo. Fue hasta el 19 de enero de 1943 que en el "Diario Oficial" se publicó la primera Ley del Seguro Social, misma que hasta nuestros días ha tenido un número considerable de reformas.

1.5 CONCEPTOS BÁSICOS.

1.5.1.- EL SEGURO. Su significado es "libre de peligro" o "exento de daño". Esta palabra por sí misma implica la existencia de un riesgo y la necesidad de cubrir una contingencia; por ello, algunos individuos de manera voluntaria se conjuntan formando un fondo de tipo económico con el que se pueda cubrir un siniestro determinado a alguno de los aportadores. Existe un asegurador y un asegurado, este último a través de una prima, obtiene del primero una póliza que le garantiza que en caso de ocurrirle un siniestro, previamente establecido, aquél será quien responda. De esta forma las personas transfieren la responsabilidad personal ante algunos sucesos, a un grupo formado en forma voluntaria, por un tiempo determinado.

1.5.2.- ASISTENCIA SOCIAL. El maestro Francisco Díaz Lombardo dice al respecto: "Por derecho de la Asistencia Social y Bienestar Social, hemos entendido la rama del derecho social cuyas ramas integran la actividad del Estado y de los particulares destinadas a proporcionar una condición digna, decorosa y humana para las personas, sociedades y estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o más aún de un altruista deber de caridad".⁸

De la anterior definición podemos destacar que la Asistencia Social está integrada por la actividad del Estado y de los particulares

⁸El Derecho Social y la Seguridad Social, p. 47, Edit. UNAM, México. 1974.

encaminada a proporcionar elementos que son indispensables para la vida decorosa de los individuos; esto significa que la Asistencia Social no sólo corresponde al Estado, sino que también los particulares tienen su contribución y de manera notable, así encontramos en nuestra sociedad diversas instituciones de asistencia privada proporcionando además de ayuda de carácter médico, becas o auxiliando a escuelas de carácter estatal para reforzar su estructura y brindar un mejor servicio educativo. Con lo anterior podemos distinguir claramente a la Asistencia Social del Seguro Social, esto en cuanto a la forma en que se hacen llegar recursos y las personas que son beneficiadas. Además debe destacarse que la Asistencia Social es una forma de caridad del Estado quien en busca del bien público debe preocuparse por las personas que están completamente desamparadas; los fondos destinados para la Asistencia Social son proporcionados por el Estado o en su defecto, son donaciones de particulares; mientras que el Seguro Social no es una caridad, ni le compete sólo al Estado, pues se cuenta con la participación del trabajador y el patrón.

1.5.3.- La PREVISIÓN SOCIAL. " ... contempla en gran forma la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que quedan imposibilitado para prestar sus servicios, eliminando sus inseguridades, ya que dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por concepto de una institución denominada Seguro Social"⁹

⁹Tena Suck, Rafael-Morales S., Hugo Italo, Derecho de la Seguridad Social, p.12, Edit.Pac, México.1992.

" Es el conjunto de instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente débiles y que se dirigen a implantar una seguridad social: tales instituciones son los seguros sociales, las cooperativas y las mutualidades".¹⁰

El Seguro Social ya establecido, puede ser una forma de Previsión Social, ya que éste busca como objetivo a aquel; pero el Seguro Social no es la única forma de Previsión Social. Por lo que no podemos confundirnos y decir que la Previsión Social es el Seguro Social, sino que éste es el objetivo de la Previsión Social, quien a través de sus instituciones realiza diversas actividades para proteger a las clases desvalidas o económicamente débiles cuando sufren un siniestro, pero teniendo bien presente su meta que es el Seguro Social.

1.5.4.- La SEGURIDAD SOCIAL. Es un concepto más difícil de definir.

La Ley del Seguro Social dice en su artículo 2º. " 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".

Puede tomarse como una definición que contiene elementos muy importantes, pues de acuerdo a ella la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho de los individuos a la salud, entendiendo ésta no sólo como la ausencia de enfermedad sino como el desarrollo armónico

¹⁰Cabanellas de Torres, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, p.257, Edit.Heliasta, Argentina.1988.

de las facultades psicofísicas y mentales del individuo, proporcionando los elementos esenciales para ello. Esto significa que si el Estado pretende dar Seguridad Social, su actividad, no sólo debe limitarse a establecer centros de asistencia médica, sino que además, debe contar con instituciones capaces de ayudar a los individuos a desarrollarse para lograr un mejor nivel de vida.

" La Seguridad Social emplea los mismos elementos del Seguro pero su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez, la muerte sigue mereciendo su vigilante atención. Pero su vida, es y debe ser, ante todo y sobre todo, salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y amor. Y la Seguridad Social se empeña en llevar, hasta donde sea posible, todo eso a cada hogar, por ello, sin descuidar a los enfermos, trata en primer término de prevenir la enfermedad. Antes que fundar orfanatos, hospitales y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, haciendo llegar a él, el aseo, la higiene, la abundancia; en suma, las condiciones elementales que contribuyen a mantener la salud física y mental. Y con la concesión de subsidios a los parados que, por supuesto no niega, antepone la obtención de trabajo para todo el mundo."¹¹

Esta es una concepción amplia de la Seguridad Social, quien tiene la tarea de proporcionar a los individuos no sólo los elementos para prevenir siniestros, sino además para mejorar como persona en todos los

¹¹Citado por Briceño Ruiz, Alberto, Ob. Cit, p.15.

campos y sin dejar de lado a la familia como célula indispensable de la sociedad.

En este orden de ideas, entendemos a la Seguridad Social como uno de los fines primordiales del Estado moderno, que busca garantizar un nivel de vida decoroso a sus integrantes, a través de acciones definidas encaminadas a proteger al individuo, sus familiares, y a la vez procurando la superación personal, de los mismos, con la finalidad de fortalecer a la sociedad.

1.5.5.- El SEGURO SOCIAL. El artículo 4º. de su propia Ley señala: "El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esa Ley sin perjuicio de los elementos instituidos por otros ordenamientos. "

Si la intención de nuestros legisladores fue definirlo, es evidente que se quedaron cortos, aunque estamos de acuerdo que el Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social. Sin embargo, se olvidaron de precisar qué individuos tienen derecho a él, ya que aunque tiene carácter de nacional, es bien sabido que no todos los mexicanos se benefician del mismo.

Por su parte Gustavo Arce Cano señala: " El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por lo cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole que pagan los patrones, los trabajadores, y el Estado, o sólo uno de éstos, a

entregar al asegurado, o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de sus riesgos profesionales o siniestros de carácter social."¹²

En esta definición, se destaca el señalamiento de una institución de carácter público encargado de proporcionar un servicio, así como las personas quienes pueden ser beneficiadas y de dónde se obtienen los recursos. Pero este punto de vista es incompleto, porque el Seguro Social es más que el otorgamiento de un servicio médico a la clase trabajadora. Pues el Seguro Social en nuestro país tiene encomendada una tarea muy importante, que es el proporcionar bienestar a la sociedad; éste es su propósito, siendo el instrumento básico de la Seguridad Social.

La forma en cómo se integra, cómo funciona, de dónde obtiene sus recursos económicos y demás, se estudiará con posterioridad.

¹²De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, p.57, Edit.Porrúa, México 1972.

CAPITULO II

MARCO JURÍDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

2.1.- Conceptos preliminares

2.2.- Bases constitucionales y personalidad jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.3.- La Ley del Seguro Social

2.4.- Órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus funciones.

2.4.1.- La Asamblea General

2.4.2.- El Consejo Técnico

2.4.3.- La Comisión de Vigilancia

2.4.4.- La Dirección General

2.4.5.- El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro

2.1.- CONCEPTOS PRELIMINARES

No es mi intención hacer un estudio completo de la teoría del Estado, como lo abordan los tratadistas de la materia, sino únicamente establecer un bosquejo de este concepto.

En el devenir histórico de la humanidad, el Estado se ha manifestado como una forma de organización política que tiene sus antecedentes en la polis griega y en la civitas romana.

Cabe apuntar que Nicolás Maquiavelo, fue quien utilizó por primera vez el término Estado al afirmar: " Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana, fueron y son repúblicas o principados".¹³

El Estado, considerado como una organización política, tiene como elementos previos, al territorio y a la población cuya sociedad se desenvuelve a través de las relaciones político-jurídicas establecidas por éste. En este orden de ideas omito las discusiones que hay acerca de si puede existir un Estado sin algunos de esos elementos, pues los estudiosos de la materia coinciden al afirmar que los referidos componentes son base de su formación y, consecuentemente, la sociedad humana asentada en el territorio que le corresponde.

Existe un amplio abanico de criterios, opiniones, pareceres al respecto; sin embargo, lo expuesto, se ratifica con la definición que nos

¹³Véase. Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, cap.VII, Edit.Porrúa, México.1984.

proporciona Francisco Porrúa Pérez: " El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es definido y aplicado por un poder soberano para obtener el bien público temporal formando una institución con personalidad moral y jurídica."¹⁴

Según George Jellinek, la actividad del Estado tiene como fin último el colaborar con la evolución individual y colectiva del grupo social, al mismo tiempo que reafirma su poder y su propia existencia.¹⁵

Así, es obvio que la actividad del Estado está encaminada al bien público o bien común, como fin último, para lo cual crea un marco jurídico que le permite aspirar a obtener el desarrollo integral del grupo humano que lo conforma.

Montesquieu, en la época de la ilustración, introdujo la idea de la división de poderes dentro del Estado, para que no hubiera abusos por parte de los gobernantes, así propuso la existencia de tres poderes con funciones distintas que completan en conjunto la actividad de éste, cada uno de esos poderes tienen una actividad determinada por realizar y es por lo que hablamos de funciones específicas del Estado, como son la legislativa, jurisdiccional y administrativa.

Dichas funciones se estudian desde dos puntos de vista: a) El formal, atendiendo al órgano que la realiza; y b) El material, que

¹⁴Teoría del Estado, p.22, 9aEdición, Edit.Porrúa, México 1976.

¹⁵Cf. Teoría General del Estado, p.196, Edit.Albatros, Buenos Aires.1981.

considera la naturaleza jurídica del acto que se realiza. Así podemos decir que los reglamentos que expide el Ejecutivo Federal, desde el punto de vista formal es una función administrativa y materialmente es legislativa.

No es difícil identificar a la función legislativa del Estado, la que se manifiesta con la creación de normas de carácter abstracto, general e impersonal.

Andrés Serra Rojas, define la función legislativa como "... una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política."¹⁶

Desde el punto de vista formal esta función le corresponde al poder legislativo del Estado (Congreso de la Unión o Legislaturas Locales en México); sin embargo, no es exclusiva de dicho órgano, ya que como lo hemos referido, el Ejecutivo Federal tiene la facultad reglamentaria (Art. 89 fracción I Constitucional), actividad que formalmente es administrativa; por lo que resulta evidente que nuestra legislación permite que los poderes que componen el Estado puedan practicar funciones que esencialmente no le corresponden, sin romper el marco jurídico.

Así, en la actividad cotidiana encontramos resoluciones de autoridades administrativas que aplican la Ley en la solución de conflictos específicos; *verbi gratia*, son los acuerdos administrativos de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, que

¹⁶Derecho Administrativo Tomo I, p.43, 8a Edición, Edit.Porrúa, México. 1977.

dan solución al recurso de inconformidad establecido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, acto que formalmente es administrativo; así como la solución que da la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Recurso Administrativo de Revocación que interponen los particulares y que jurídicamente esa autoridad tiene competencia para conocer del mismo.

Por lo tanto, la función jurisdiccional debe estudiarse desde el punto de vista material, situación compleja en la que los propios doctos en la materia no logran coincidir completamente. Así, Gabino Fraga identifica tres elementos en esta actividad estatal: a) La declaración de la existencia de un conflicto de intereses; b) La aplicación de un procedimiento preestablecido en donde las partes pueden ser oídos ofreciendo las pruebas que consideran pertinentes; y c) Poner fin al conflicto a través de la sentencia, misma que debe ser obedecida y con lo que se logra la observancia de la Ley.¹⁷

De esta forma la función jurisdiccional del Estado está encaminada a la solución de las controversias surgidas en la sociedad, aplicando la Ley o declarando el derecho en el caso concreto, para realizar valores jurídicos como son la justicia, bien común y seguridad jurídica.

¹⁷Cf. Derecho Administrativo, p.48, 15a Edición, Edit.Porrúa, México.1977.

Reafirma lo anterior el criterio de Andrés Serra Rojas que nos dice:
" La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada."¹⁸

Algunos autores al ocuparse de la función administrativa pretenden salirse por la tangente, al afirmar, que por exclusión, es aquella que no es legislativa ni jurisdiccional y que corresponde directamente al Poder Ejecutivo; sin embargo, no se explica el carácter intrínseco de esta actividad del Estado pues no todo lo que hace ese órgano materialmente constituye una función administrativa.

Tampoco podemos conformarnos con el criterio que lo define de manera simple como la ejecución de las leyes, pues la sentencia es propiamente una ejecución de la ley.

Es evidente que esta función al igual que las otras, tiene íntima relación con los propósitos que persigue el Estado, es decir, el bien común; por ello debe regular su actuación dentro de un marco jurídico preestablecido con la finalidad de alcanzar objetivos mediatos, prestando servicios o realizando actividades encaminadas al bien común creando situaciones concretas ya que sus efectos son limitados, de esta forma materializa el mandato legal.

¹⁸Ob. Cit, p.56.

Gabino Fraga la define diciendo: " ... es la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."¹⁹

¹⁹Ob. Cit, p.59.

2.2.- BASES CONSTITUCIONALES Y PERSONALIDAD JURÍDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El desarrollo del tema me permite hacer un esbozo de la Administración Pública la que de acuerdo al punto de vista de Jacinto Faya Viesca " ... consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional. "20

Andrés Serra Rojas nos dice que "La Administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar la leyes que expide en Congreso de la Unión, el poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar"21

La administración pública, tiene íntima relación con la función administrativa que corresponde al poder ejecutivo, misma que se manifiesta en el conjunto de actividades desarrolladas dentro de un marco jurídico preestablecido, proporcionando servicios a la población.

En el Estado mexicano, la forma en como se organiza la administración se encuentra establecida en el artículo 90 constitucional que señala " La administración pública federal será centralizada y paraestatal..." . Al efecto la Ley reglamentaria, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Art. 1º. La presente ley

²⁰Administración Pública Federal, p.31, 1a Edición, Edit. Porrúa, México.1979.

²¹Ob. Cit, p.471.

establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración pública paraestatal."

La centralización administrativa se caracteriza por la concentración del poder de decisión en un órgano central único, que determina las directrices que debe seguir la actividad estatal.

Al efecto Rafael I. Martínez Morales, al ocuparse del tema nos comenta que: "... es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de administración pública".²²

El Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la administración pública centralizada que está encomendada al Ejecutivo Federal, se compone por las Secretarías de Estado, que son veinte y los Departamentos Administrativos.

²²Derecho Administrativo Primer Curso, p.52, 2a Edición, Edit.Harla, México.1994.

Además de las Secretarías de Estado, forman parte de la administración centralizada, los Departamentos de Estado, la Procuraduría General de la República, el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, así como las dependencias centralizadas y desconcentradas.

La centralización administrativa presenta un serio problema. Al depender todas las decisiones del poder central u órgano jerárquico, en distancias territoriales considerables, el servicio puede ser deficiente, al esperar que las posibles soluciones a los problemas sean analizados y resueltos por el poder central, obstaculizándose la finalidad de efectuar la administración pública de manera expedita.

Por ello el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estatuye: "Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables." Estos órganos desconcentrados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios, ni gozar de autonomía, sus facultades corresponden originalmente al órgano central y el titular del mismo depende directamente de aquél.

Por lo tanto la desconcentración "... se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a

quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía."²³

La administración pública paraestatal es otra forma de organización administrativa, y los entes que la comprenden son enunciados en el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al señalar: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I. Organismos descentralizados;

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

III. Fideicomisos."

En este trabajo de investigación, nos interesa de manera particular los organismos descentralizados, por lo que hacemos referencia a ese punto.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto de Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

²³Ob. Cit, p.90.

En este sentido, la Ley de Entidades Paraestatales, menciona al Instituto Mexicano del Seguro Social en su artículo 5o, y en su numeral 14 estatuye: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

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

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

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

Andrés Serra Rojas, nos explica que la descentralización "... es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial, o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa."²⁴

Rafael I. Martínez Morales manifiesta que "La descentralización administrativa es una forma de administración de entes que pertenecen al Poder Ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas."²⁵

²⁴Ob. Cit, p.470.

²⁵Ob. Cit, p.127.

La descentralización consiste en sacar de la unidad central funciones y actividades que se encomiendan a un ente creado por ley, estos órganos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; aunque el Estado no pierde su poder de regulación sobre ellos, gozan de cierta autonomía en la realización de actividades prioritarias del Estado, o en la prestación de un servicio público o social.

La descentralización puede establecerse por región, por servicio o por colaboración. Como ejemplo de la descentralización por región, los tratadistas señalan al municipio, aunque de acuerdo al artículo 115 de nuestra Carta Magna, éstos son la base de la organización política y administrativa de los estados que integran la federación. En el caso concreto, es evidente que una de las formas de descentralización por servicio es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En otro orden de ideas, el artículo 73 fracción X de la Constitución General de la República, otorga al Congreso de la Unión, la facultad de expedir leyes relacionadas con la materia laboral. Por su parte el artículo 123 fracción XXIX, del mismo ordenamiento, establece que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Estas son las bases sobre las que descansa el Seguro Social en México, siendo trascendente la expedición de la Ley de la Materia, misma que es considerada pilar del derecho social, porque rebasa la sola intención de legislar en materia laboral al pretender el bienestar social.

El fin primordial del establecimiento del Seguro Social, es proporcionar servicios a sus derechohabientes, misión que es conferida a

una institución pública; al efecto el artículo 5° de la Ley del Seguro Social establece: "La organización del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, está a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social." Por lo que al hablar de la personalidad jurídica del Instituto debemos hacer referencias al precepto invocado, reiterando que se trata de un organismo público descentralizado, con patrimonio propio, que goza de autonomía en sus decisiones y que además es concebido como un órgano fiscal autónomo al estar facultado para determinar los créditos a su favor, cobrarlos y percibirlos en los términos de Ley, siempre observando el marco legal que rige a nuestra sociedad.

2.2.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A partir de la reforma constitucional de 1929, hubo varios intentos por establecer la primera ley del Seguro Social, así se lo fijaron en el corto y mediano plazo algunos gobiernos, sin conseguir el objetivo. En el plan sexenal del gobierno de Lázaro Cárdenas su promulgación ocupó un lugar importante; pero fue hasta el 19 de enero de 1943, que en el "Diario Oficial" de la Federación, se publicó la primera Ley del Seguro Social. En su exposición de motivos se expresó: "... siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales...

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

Entre las situaciones que protegió esa ley, podemos mencionar: accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades generales, maternidad, invalidez, vejez y muerte; así como cesantía en edad avanzada.

Se establece cómo captar a los asegurados, con la meta de extender el servicio lo más pronto posible.

Los salarios y las cuotas ocupan un lugar importante, al igual que la protección al salario mínimo, entrega de cuotas, asistencia médica, pensiones en caso de invalidez, cesantía en edad avanzada o muerte; pensiones de viudez y orfandad; también se establece lo relativo al seguro voluntario y facultativo. Con esa primera ley nace el Instituto Mexicano del Seguro Social, como persona moral encargada de hacer llegar a los beneficiarios los derechos otorgados por este ordenamiento, así como la forma en cómo se organizaría esa institución. Respecto a la manera en cómo el instituto podría hacer efectivas las cuotas en caso de incumplimiento en su entero por parte de los patrones, se determina que las mismas tendrían el carácter de títulos ejecutivos, por considerar que a través de la vía mercantil podría recuperarse con prontitud esos créditos.

Esa ley, tomó elementos de legislaciones anteriores de algunas entidades federativas, a más de las experiencias de otros países. El correr de los primeros años desde su aparición, hizo necesarias diversas modificaciones, pues el dinero recaudado era insuficiente para satisfacer los servicios que se ofrecían.

A continuación enuncio los años en que se reformó la Ley del Seguro Social y de manera breve algunos aspectos que sufrieron cambios:

En 1947, se aumentaron las cotizaciones en los renglones de enfermedades no profesionales y maternidad; también se establece que para que se puedan solventar los gastos de pensiones de vejez, debería

Se establece cómo captar a los asegurados, con la meta de extender el servicio lo más pronto posible.

Los salarios y las cuotas ocupan un lugar importante, al igual que la protección al salario mínimo, entrega de cuotas, asistencia médica, pensiones en caso de invalidez, cesantía en edad avanzada o muerte; pensiones de viudez y orfandad; también se establece lo relativo al seguro voluntario y facultativo. Con esa primera ley nace el Instituto Mexicano del Seguro Social, como persona moral encargada de hacer llegar a los beneficiarios los derechos otorgados por este ordenamiento, así como la forma en cómo se organizaría esa institución. Respecto a la manera en cómo el instituto podría hacer efectivas las cuotas en caso de incumplimiento en su entero por parte de los patrones, se determina que las mismas tendrían el carácter de títulos ejecutivos, por considerar que a través de la vía mercantil podría recuperarse con prontitud esos créditos.

Esa ley, tomó elementos de legislaciones anteriores de algunas entidades federativas, a más de las experiencias de otros países. El correr de los primeros años desde su aparición, hizo necesarias diversas modificaciones, pues el dinero recaudado era insuficiente para satisfacer los servicios que se ofrecían.

A continuación enuncio los años en que se reformó la Ley del Seguro Social y de manera breve algunos aspectos que sufrieron cambios:

En 1947, se aumentaron las cotizaciones en los renglones de enfermedades no profesionales y maternidad; también se establece que para que se puedan solventar los gastos de pensiones de vejez, debería

limitarse la inversión de recursos, lógicamente aplicando parte de esas cantidades en la prestación descrita.

En 1948 la reforma fue aún más significativa, era necesario que el instituto se hiciera llegar más recursos, procediendo a elevar las cuotas. Esto obedeció a la experiencia adquirida durante los primeros cinco años, pues lo que se recibía era insuficiente para solventar los gastos en caso de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, maternidad, etc. Punto importante, fue establecer que el instituto tenía cinco años para hacer efectivos los cobros de cuotas adeudadas tomando el principio de prescripción del Código Fiscal de la Federación.

En 1949 se adujo, que la inflación había provocado que las tablas de cotizaciones se volvieran obsoletas, ya que los renglones superiores eran ocupados por trabajadores que recibían bajo salario, entendiéndose que muchos derechohabientes contribuían con menos de lo que estaba en sus posibilidades, por lo que se modificaron dichas tablas de cotizaciones. Por primera vez quedó regulado que en caso de accidente de trabajo el asegurado debía obtener el 100% de sus ingresos mientras duraba su incapacidad (artículo 37); en el caso de pensiones de orfandad, se continuarían proporcionando para el caso de que la persona falleciera después de que sus hijos cumplieran 16 años, pero que siendo menores de 25 años no se mantuvieran por sí mismos por incapacidad permanente o que se encontraran estudiando. En general, se aumentan los montos que deben entregarse por pensiones. Es importante también la aparición de la ayuda para la lactancia.

En el mismo año se busca extender el servicio haciéndolo llegar a los ejidatarios y pequeños agricultores; aunque con antelación se proyectó que dichas personas tuvieran acceso al mismo, lo cierto es que en la práctica se veía difícil. Resalta el hecho de que las cantidades destinadas al ramo de las enfermedades profesionales se incrementaron.

Para 1965, la reforma tenía como propósito hacer llegar el servicio a lugares alejados, aprobándose que las contribuciones del Estado disminuyeran, con la finalidad de que esos recursos se invirtieran en infraestructura para hacer accesible el servicio a grupos campesinos.

En 1973, las modificaciones fueron bastantes, de hecho se abrogó la Ley anterior, su propósito era extender en lo más posible el servicio; se estableció la prestación de guarderías, las trabajadoras domésticas deberán ser aseguradas, el salario será la base de cotización para evitar tabulaciones que en breve sean inadecuadas, es utilizado por vez primera el término riesgo de trabajo en lugar de enfermedades profesionales, se aumenta la cuantía de pensiones por enfermedad permanente; las empresas son clasificadas según su actividad y los posibles riesgos a que están sujetos los trabajadores, esto es, se agrupan de acuerdo al grado de riesgo, siendo mayores las cuotas de aquellas factorías en donde el asegurado está más expuesto a sufrir un accidente, el servicio médico se proporciona a los hijos de los derechohabientes hasta los 21 años, siempre que realicen estudios en escuelas del sistema educativo nacional; etc.

Las reformas de los años 1974, 1980, 1984, 1986, 1988 y 1993 estuvieron encaminadas a solucionar el problema de las pensiones en los distintos ramos que ofrece el Seguro Social. Sin embargo, aunque se ha incrementado el monto de esas prestaciones en dinero, la realidad es que el problema continúa, puesto que los trabajadores pensionados, después de haber dejado su vida siendo productivos para un sistema económico, se encuentran en una situación por demás precaria, careciendo de los medios económicos en sus últimos días.

En 1984, con la finalidad de reordenar y sistematizar las facultades y atribuciones concedidas al Instituto Mexicano del Seguro Social, se agrupan éstas en el artículo 240, adicionándose preceptos del 258 A al 258 E, precisando las facultades y atribuciones de los Delegados, Subdelegados, Consejos Consultivos Delegacionales, y Oficinas para Cobros del Instituto, ello por el hecho de que esas autoridades administrativas quedaran debidamente facultadas para actuar como tales dentro del marco jurídico del país.

Así, hemos visto en una pequeña proporción los cambios que ha sufrido esta legislación, recogiendo experiencia de todos estos años y tratando de hacer eficiente el servicio que brinda el instituto.²⁶

En la Ley vigente identificamos, por ejemplo, en su artículo 11 los conceptos que comprende el Régimen Obligatorio del Seguro Social entre los que numera: riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, vejez,

²⁶Véase. Báez Martínez, Roberto, Derecho de la Seguridad Social, Apéndices, 1a Edición, Edit. Trillas, México. 1991.

cesantía en edad avanzada y muerte; guarderías para hijos de asegurados y retiro.

Además la ley establece quiénes son sujetos de dicho aseguramiento, así como las bases para la cotización de las cuotas que se deben aportar.

Sobre cada uno de esos seguros se especifica el tipo de prestaciones que les corresponde y que pueden ser en servicios, como la asistencia médica, rehabilitación, velatorios, guarderías, etc.; o en especie, que pueden consistir en asistencia farmacéutica, ayuda para lactancia; o bien en dinero, como las pensiones o subsidios en caso de enfermedad.

Se regula también lo referente al Régimen Voluntario del Seguro Social, contemplado como Seguros Facultativos o Adicionales (Título Tercero de la Ley, Capítulo Único).

Finalmente en el Título Quinto se establece la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Existen además, reglamentos importantes como el que se refiere al artículo 274 de la propia ley, que regula el procedimiento del recurso de inconformidad que pueden hacer valer los asegurados o patrones; o el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, que es fundamental para hacer equitativas las aportaciones; igual mención requiere el

Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, al que nos referiremos de manera específica con posterioridad por ser elemento clave en este trabajo de investigación.

2.4.- ÓRGANOS QUE INTEGRAN AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

La organización del Instituto se encuentra establecida en el Título Quinto de la Ley del Seguro Social; el artículo 246 de dicho documento establece "Los órganos superiores del Instituto son:

- I.- La Asamblea General;
- II.- El Consejo Técnico;
- III.- La Comisión de Vigilancia;
- IV.- La Dirección General; y
- V.- El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro."

2.4.1.- LA ASAMBLEA GENERAL.-Es la autoridad suprema del Instituto y está integrada por treinta miembros: diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales; y diez por las organizaciones de trabajadores. Dichas personas duran en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

Es presidida por el Director General del Instituto y debe sesionar ordinariamente por lo menos una o dos veces por año, y extraordinariamente cuando sea necesario.

Las funciones principales de la asamblea se describen en el artículo 250 de la Ley del Seguro Social: "La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades y el presupuesto de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de

actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia. Cada tres años, la propia Asamblea conocerá, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico."

2.4.2.- EL CONSEJO TÉCNICO.- Es el representante legal y administrador del Instituto, está integrado por doce miembros, cuatro por cada uno de los sectores, siendo posible que el Ejecutivo Federal reduzca a dos el número de sus designados, cuando lo estime conveniente.

El Secretario de Salud y el Director General, serán siempre consejeros, presidiendo este último el Consejo Técnico. Los consejeros durarán en su cargo seis años pudiendo ser reelectos; pero la designación puede ser revocada por el sector a quien represente.

Las atribuciones de este órgano están enumeradas en el artículo 253 de la Ley del Seguro Social: "El Consejo Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo previsto en esta Ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro;

II.- 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 determinan esta Ley y el reglamento;

III.- Establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;

IV.- Convocar a Asamblea General ordinaria y extraordinaria;

V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;

VI.- Expedir los reglamentos que menciona la fracción VIII del artículo 240 de esta ley;

VII.- Conocer, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

VIII.- Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdelegados, Jefes de Servicio y Delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de esta ley;

IX.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la ley y autorizar la iniciación de servicios;

X.- Proponer al Ejecutivo Federal las Modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta ley;

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

XI.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas;

XII.- Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo al estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;

XIII.- Autorizar, en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su

caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274;

y

XIV.- Las demás que señalen esta ley y sus reglamentos."

2.4.3.- LA COMISIÓN DE VIGILANCIA.- La integran seis miembros, nombrados por la Asamblea General; serán dos por cada sector, durando en su cargo seis años pudiendo ser reelectos o revocados por la parte que los eligió, existiendo causa justificada.

El artículo 255 de la Ley del Seguro Social especifica las atribuciones de esta comisión: "La Comisión de vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

I.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;

II.- Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;

IV.- Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de las actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y

V.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria."

2.4.4.- LA DIRECCIÓN GENERAL.- Recae en una sola persona, nombrada directamente por el Ejecutivo Federal, debiendo ser mexicano por nacimiento.

Sus atribuciones se encuentran en el artículo 257 de esta Ley: "El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación;
- IV.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- V.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- VI.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;
- VII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;
- VIII.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y
- IX.- Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos."

También se considera como órganos del Instituto los siguientes:

- a) Los Consejos Consultivos Delegacionales, integrados por seis miembros, dos por cada sector, que durarán en su cargo seis años, siendo

removibles libremente por la organización que los hubiese designado. Sus facultades están contenidas en el artículo 258 B de la Ley: "Las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto son:

I.- Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la Delegación y sugerir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnico, administrativos y sociales a cargo de la misma;

II.- Opinar en todo aquello en que el Delegado o cualesquiera de los órganos del Instituto en este nivel, sometan a su consideración;

III.- Ser el portavoz autorizado de la Delegación, a fin de lograr las mejores relaciones y la colaboración de los sectores en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo;

IV.- Ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico; y

V.- Las demás que le señalen el Consejo Técnico y la Dirección General."

b) Los artículos 258 C y 258 D del ordenamiento legal en cita, otorgan facultades a los Delegados y Subdelegados del Instituto, respectivamente, sin que se advierta la creación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que desde el punto de vista jurídico, dichas dependencias no pueden considerarse parte integrante de dicha institución; situación a la que nos referiremos con mayor detalle en el capítulo cuatro de este trabajo

2.4.5.- EL COMITÉ TÉCNICO DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.- Está integrado por nueve miembros: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; tres por el Instituto Mexicano del Seguro Social; dos por el Banco de México. Los representantes del Instituto serán uno por cada sector. Sesionará por lo menos una vez cada cuatro meses, sus facultades se precisan en el artículo 258 G: "Al Comité Técnico del sistema de ahorro para el retiro corresponderá:

- a) actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al sistema de ahorro para el retiro;
- b) en su caso, recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre dicho sistema;
- c) autorizar modalidades particulares para el cumplimiento de obligaciones y el ejercicio de derechos a que se refiere este capítulo siempre que, a juicio del comité, el tratamiento concedido por virtud de dichas autorizaciones sea conveniente hacerlo extensivo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto;
- d) resolver las circunstancias específicas no previstas en el presente capítulo, siempre que, a criterio del comité, el tratamiento concedido por virtud de tales resoluciones sea conveniente hacerlo extensivo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto; y
- e) las demás que le señalen otras disposiciones."

CAPITULO III

LOS INGRESOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

3.1. Los recursos financieros del Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la Ley del Seguro Social.

3.2. Naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales.

3.3. Medios empleados por el Instituto Mexicano del Seguro Social para hacer efectivo el cobro de las cuotas obrero patronales.

3.4. Medios de defensa en favor de los particulares en contra del cobro de cuotas obrero patronales.

3.1. LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DE CONFORMIDAD CON LA LEY QUE LO CREO.

El artículo 242 de la Ley del Seguro Social establece: "Constituyen los recursos del Instituto:

- I. Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado;
- II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;
- III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y
- IV. Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y sus reglamentos".

Este trabajo de investigación se ocupa únicamente de analizar la fracción primera del precepto transcrito, en razón a que se refiere a las cuotas obrero patronales, asimismo, aborda, como recursos financieros del instituto a los llamados capitales constitutivos, mismos que aunque no se enuncian en el numeral citado corresponde determinar y hacer efectivos a las delegaciones y subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo al artículo 240 de la Ley del Seguro Social.

Por lo tanto, en el orden establecido, debemos referirnos en primer lugar al concepto del capital constitutivo, distinguiéndolo del crédito por el capital constitutivo que hace efectivo el Instituto a los patrones que se encuentran en la hipótesis prevista en la Ley del Seguro Social. "El capital constitutivo es la reserva actuarial que mantiene el Instituto Mexicano del

Seguro Social para hacer frente a sus obligaciones cuando se ha producido el riesgo asegurado..."²⁷

De acuerdo a la anterior definición, el capital constitutivo del Instituto es la reserva actuarial con que este organismo debe contar, para hacer frente a las erogaciones que efectuará para otorgar las prestaciones que ofrece a sus asegurados.

En cambio "...si el Instituto otorga al asegurado dichas prestaciones que por Ley deberían estar asegurados, y no lo están por omisiones no imputables al organismo, su presupuesto se desnivela y se produce un trastorno actuarial, para lo cual se ha creado el crédito denominado "capital constitutivo" que los patrones consecuentemente deben cubrir".²⁸

Luego entonces, es el crédito por el capital constitutivo el que conforma un recurso económico del Instituto, mismo que exige a los patrones en los términos que la Ley le permite. Este tiene su origen en el incumplimiento por parte del patrón al no asegurar a aquellos trabajadores que por disposición legal deben estarlo, o bien, al declarar un sueldo inferior al que en realidad tienen los asegurados; al ocurrir el siniestro que debe cubrir el Órgano de Seguridad y proporcionar los servicios necesarios al asegurado, se crea un desbalance en las arcas de éste, por lo que es necesario que el patrón sufrague los gastos que ocasionó su incumplimiento.

²⁷De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, p.360, 14a Edición, Edit. Porrúa, México.1986.

²⁸Tena Suck, Rafael-Morales S., Hugo Italo, Ob. Cit, p.107.

El crédito por capital constitutivo no existió en la primera Ley, fue hasta las reformas del año de 1956 en que aparece la obligación a cargo de los patrones omisos a pagar al Instituto este concepto.

La legislación vigente estatuye en su artículo 84: "El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciera, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar.

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

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

El patrón, al cumplir con esta obligación, de conformidad con el artículo 85 de la Ley del Seguro Social, queda liberado de enterar las cuotas por el lapso anterior al siniestro, a más de no tener responsabilidad por riesgos de trabajo como lo previene la Ley Federal del Trabajo.

Los elementos con los que se integran los capitales constitutivos, son enunciados en el artículo 86.-"...

- I. Asistencia médica;
- II. Hospitalización;
- III. Medicamentos y material de curación;
- IV. Servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento;
- V. Intervenciones quirúrgicas;
- VI. Aparatos de prótesis y ortopedia;
- VII. Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso;
- VIII. Subsidios pagados;
- IX. En su caso, gastos de funeral;
- X. Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión, en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 65 de esta Ley; y
- XI. Valor actual de la pensión..."

En el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, los capitales constitutivos están regulados por lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley del Seguro Social, el cual instituye: "El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador o a sus familiares derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar su salario real o los cambios que sufriera éste, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este capítulo o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía... En este caso, el patrón está obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos..."

Cabe señalar que por la característica de este seguro, el incumplimiento del patrón le acarrea responsabilidad civil, al obligársele al pago de daños y perjuicios que sufrieran los asegurados perjudicados por su incumplimiento.

En el seguro de enfermedades y maternidad el artículo 96 regula en forma similar, al de invalidez, lo concerniente a los capitales constitutivos, en donde también se responsabiliza al patrón de daños y perjuicios.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, al determinar un crédito por concepto de capital constitutivo, tiene la obligación de hacer del conocimiento del patrón, el tipo de prestación proporcionada al asegurado de acuerdo con el artículo 86 de la Ley del Seguro Social, ya que ello constituye el elemento de motivación de este acto de autoridad; sin embargo, en la práctica se ve frecuentemente como este organismo emite las cédulas respectivas sin especificar el renglón exacto por el que se reclaman, dejando en estado de indefensión al patrón, y también en perjuicio del Instituto que se ve imposibilitado para hacer efectivos esos créditos con prontitud si el particular emplea en su favor los medios de defensa concedidos por la Ley. En este sentido, es preciso que las cédulas respectivas que emite el Instituto estén debidamente fundadas y motivadas; pues la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, ha emitido la siguiente ejecutoria:

"Capital Constitutivo. Procede decretar la nulidad de la resolución que lo finca, cuando sólo se señala su monto global.

Art. 84.- Si el Instituto Mexicano del Seguro Social determina un capital constitutivo a un patrón y éste sólo indica la suma global correspondiente al rubro de asistencia médica sin especificar detalladamente que cantidades corresponden a asistencia médica, hospitalización, medicamentos y material de curación; así como intervenciones quirúrgicas, es evidente que la resolución que determina el capital constitutivo no se encuentra debidamente motivada, pues le impide conocer al particular las cantidades específicas por esos conceptos; luego entonces, si el particular hace valer como concepto de agravio en su demanda tales cuestiones, procede decretar la nulidad del capital constitutivo al no precisarse los montos de las prestaciones ya mencionadas.

Revisión 2054/85.- Resuelta en sesión de 4 de septiembre de 1987, por mayoría de 6 votos y 3 en contra.-Magistrado ponente: Gonzalo Armienta Calderón.-Secretario: José Raymundo Rentería Hernández".

Los capitales constitutivos, tienen similitud con las cuotas referidas en la fracción I del artículo 242 de la Ley en materia, por lo que al hacer referencia a la naturaleza jurídica de estas últimas, estaremos hablando de ambas ya que forman parte de los recursos financieros del Instituto.

Por lo que se refiere a la cuota, la Ley del Seguro Social no proporciona una definición de la misma, pero se entiende que es la cantidad que debe pagarse al Instituto cumpliendo con las obligaciones impuestas a patrones y trabajadores por la Ley. Respecto al monto de las cuotas que recibe el Instituto Mexicano del Seguro Social son:

a) Seguro de Riesgos de Trabajo (artículos 77,78 y 79 de la Ley del Seguro Social), son cubiertas íntegramente por los patrones, quienes deben aportar un porcentaje determinado del salario base de cotización del trabajador, la cuota está determinada por la clasificación de las empresas de acuerdo al grado de riesgo; esto es, el Reglamento para

Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo, contiene un amplio catálogo donde son clasificadas las empresas, de acuerdo a la actividad que realizan y a los índices de accidentes que llegan a ocurrir de acuerdo al tipo de trabajo que llevan a cabo.

b) En cuanto al Seguro de Enfermedades y Maternidad, los patrones cubren el 8.40% y el trabajador el 3.0%, del salario base de cotización, el Estado cubre el 20% del total de las cuotas patronales.

c) En el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, los patrones y trabajadores, les corresponde cubrir el 5.6% y 2%, respectivamente, sobre el salario base de cotización; el Estado cubre el 7.143% del total de las cuotas patronales, respecto a la forma de cómo hará llegar esos recursos al Instituto el artículo 115 dispone: "...La aportación del Estado será cubierta en pagos mensuales iguales, equivalentes a la doceava parte de la estimación que presente el Instituto para el año siguiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy Secretaría de Hacienda y Crédito Público), en el mes de julio de cada ejercicio, mensualidades que se incrementarán en el mismo porcentaje en que se incrementen los Salarios mínimos para el Distrito Federal, a partir del mes siguiente a aquél en que éstos ocurran, formulándose el ajuste definitivo en el mes de enero del año siguiente."

d) El patrón debe cubrir íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, cuyo monto es del 1% sobre el salario base de cotización.

3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES

El artículo 135 de la primera Ley del Seguro Social, señalaba que el título donde constara la obligación de pagar las aportaciones para el Seguro Social, tenía el carácter de título ejecutivo, por lo que el Instituto tenía que acudir a la vía mercantil para hacer efectivos estos cobros, situación problemática para ese órgano, debido a la lentitud del procedimiento previsto en el Código de Comercio. Sin embargo, dicho numeral fue reformado en el mismo año de 1943, estableciendo que las obligaciones de dar las aportaciones tendrán el carácter de fiscal como lo estatuye actualmente el artículo 267 de la Ley del Seguro Social.

A partir de que se le concedió el carácter de fiscal a las cuotas de seguridad social, los peritos en la materia se han abocado a analizar la naturaleza jurídica de las mismas, para determinar si son o no fiscales.

En principio debe definirse que el Estado dentro de su Potestad Tributaria, establece contribuciones que deben cubrir los particulares, también se les llama tributos y se definen como "...aportaciones económicas que de acuerdo con la Ley, el Estado exige de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, que se destina a cubrir el gasto público."²⁹

²⁹Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario, p.32, 2aEdición, Edit.Pac, México.1986.

Por su parte Alfonso Cortina nos dice que "...es la imposición unilateral y coactiva, basada siempre en actos regla, es decir, en leyes generales, impersonales y permanentes".³⁰

Algunos consideran a las cuotas del seguro social dentro de los impuestos, por lo que es preciso distinguirlas de ese concepto.

Dentro de los tributos o contribuciones, encontramos el más común y antiguo: el impuesto. Para Jacinto Faya Viesca, el impuesto es un derecho del Estado, que se origina en la propia soberanía estatal, y distingue los elementos del mismo: obligatorio, por Ley, para cubrir los gastos del Estado, no hay una relación de correspondencia entre el pago y una compensación por parte del Estado, es decir una contra prestación.³¹

Para Jacinto Lobato Macías, "...son impuestos las prestaciones pecuniarias (excepcionalmente en especie) debidas al Estado por contribuciones proporcionales y equitativas para los gastos públicos por todas aquellas personas físicas y morales privadas o públicas cuya situación coincida con la que señala la ley impositiva como hecho generador de la obligación de pagarlos y del derecho correlativo del Estado a cobrarlos."³²

³⁰Curso de Política de Finanzas Públicas de México, p.16, 1a Edición, Edit.Porrúa, México.1977.

³¹Cf. Finanzas Públicas, p 129 y 130, 2a Edición, Edit.Porrúa, México.1986.

³²Las Fuentes de los Ingresos Públicos y su Clasificación, p.19, 1a Edición, Edit.Bay Gráfica y Ediciones S de R.L, México 1972.

De estas definiciones, podemos distinguir los elementos de los impuestos:

- a) Su esencia es contribuir a los gastos públicos.
- b) Son prestaciones pecuniarias (excepcionalmente en especie) que corresponden al Estado.
- c) Establecidas por ley.
- d) Deben ser proporcionales y equitativas; entendiendo el primero de estos conceptos, como la igualdad con que deben ser tratados los individuos, por la ley que establece el impuesto; y la equidad se refiere a la cantidad de la aportación, en base a la capacidad económica que el sujeto pasivo es capaz de aportar.
- e) No existe una contraprestación, que en forma determinada, pueda exigir el contribuyente al Estado, por destinarse estos ingresos al gasto público, en lo genérico.
- f) Son establecidas en favor, únicamente, de la administración activa del Estado.

En consecuencia, el hecho de que las cuotas de seguridad social estén previstas por una ley y sean obligatorias, no implica que necesariamente tengan el carácter de impuestos, ya que éstos están destinados a la Administración Activa del Estado o Administración Pública, quien ocupa esos recursos financieros en gastos públicos que se traducen en servicios impersonales, en donde los gobernados no pueden determinar el grado en que son beneficiados por dicho servicio; lo que significa que las personas que pagan más impuestos no pueden verse

mayormente favorecidos con la actividad estatal que se emprende en base a la recaudación de los mismos.

Ahora bien, haciendo alusión al artículo 267 de la Ley del Seguro Social, si las cuotas de seguridad social tienen el carácter de fiscal, se supone que deben tener su fundamento en lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República, sin embargo, la mayoría de los doctos en la materia estiman que la obligación de aportar las cuotas del seguro social no corresponde a todos los mexicanos, aunque sí están previstas por una Ley expedida por el Congreso de la Unión, no reúnen los requisitos de proporcionalidad y equidad previstos en ese numeral, y están destinadas a un organismo descentralizado, por lo que lo recaudado en ese concepto no va al gasto público en lo genérico.

Pero el hecho de decir que las cuotas del Seguro Social no tienen su fundamento en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, es muy delicado, porque entonces no tendrían base constitucional, ya que si bien es cierto que el Seguro Social nace a partir de la reforma al artículo 123 fracción XXIX de la Ley fundamental, también es cierto que dicho precepto no inmiscuye en lo absoluto a las cuotas, por lo que esa no puede ser la base legal de las mismas.

A partir de 1943, las aportaciones de seguridad social han recibido distintas denominaciones en cuanto a su naturaleza jurídica; en principio, fueron contempladas dentro de los derechos, la propia Ley de ingresos de la Federación del año de 1953 mencionaba dichas aportaciones como

derechos, e incluso, ese criterio fue seguido por el Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio 4571/45, al resolver:

"...Deben considerarse como derechos tales aportaciones, en virtud de ser pagos que se hacen en razón de los servicios que el Instituto presta... Además esa naturaleza de las aportaciones al Seguro Social se hace más palpable por las disposiciones de las leyes de ingresos de la federación... Aclarada la naturaleza de los pagos al Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta procedente la acción de nulidad, pues las cuotas que se pretendían exigir al actor no habían tenido como equivalente un servicio prestado a la actora o un beneficio recibido por sus trabajadores"

Si hubiera prevalecido ese criterio, el Instituto sólo podría exigir el pago de cuotas por servicios ya prestados, imposibilitándolo para actuar en todos los ramos de los seguros que ofrece.

Sin embargo, la naturaleza jurídica de los derechos, es distinta a las de las cuotas del seguro social, ya que las primeras son retribuciones que los particulares pagan por servicios públicos específicos que les proporciona el Estado. En los derechos, se identifica la voluntad del sujeto pasivo a hacer la contribución, al tener la necesidad de utilizar el servicio que presta el Estado, y esa retribución que paga, debe ser equivalente a lo que eroga la administración activa del Estado para brindar el servicio solicitado; en cambio la obligación de pagar las cuotas se encuentra establecida en la Ley, y los asegurados deben satisfacer su obligación sin que en ese instante necesite los servicios del Instituto, e incluso existe cantidad de personas que ha cotizado en número considerable de semanas en favor del Instituto Mexicano del Seguro

Social, sin que haya necesitado o solicitado el servicio. Por lo que las cuotas de seguridad social no son derechos.

Para algunos autores, las cuotas de seguridad social encuadran dentro de las contribuciones especiales. Nuestra legislación no contempla en forma específica un renglón de contribuciones especiales, pero acepta a las contribuciones de mejoras. Jacinto Faya Viesca, define las contribuciones especiales como: "...aquellas exacciones públicas que se imponen justificadamente en virtud del beneficio que reciben los propietarios de bienes inmuebles gracias a las obras públicas que realiza un ente público, con fines de utilidad pública, pero que siempre acarrea ventajas para el propietario".³³

Por su parte Emilio Morgain Manautou nos dice que "...es una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica".³⁴

Para éste último autor las cuotas de seguridad social son un ejemplo de contribución especial en la legislación mexicana, ya que al aportar sus cuotas, los trabajadores y patrones tienen derecho a exigir o solicitar en cuanto lo necesite, los servicios que otorga el Instituto.

³³Ob. Cit, p.117.

³⁴Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, p.125, 11a Edición, Edit.Porrúa, México.1993.

En las cuotas de seguridad social identificamos elementos como: a) Los servicios por los que se paga, son públicos y de beneficio colectivo; b) La ley establece quiénes son los sujetos de derecho a su prestación, o sea, qué se requiere para poder beneficiarse con dicho servicio; c) Consecuentemente, incluye un gasto público provocado por quienes son beneficiados; d) Las aportaciones no se cobran al momento de recibir el servicio, sino que es una obligación inherente a quienes tienen el derecho de exigir el servicio, para que en su oportunidad puedan solicitarlos y recibirlos.

En este orden de ideas, es evidente que las cuotas del seguro social, se cobran en virtud del gasto público provocado por quienes son beneficiados, por lo que su naturaleza jurídica radica en ser una contribución especial; que, si es plasmado de esta forma en nuestro código tributario, dilucidará la problemática que se ha presentado acerca de si son o no fiscales, pues al ser una contribución especial, por sí misma tendría el carácter de fiscal.³⁵

En este sentido, el Código Tributario para América Latina, igualmente, determina que las cuotas de seguridad social contienen caracteres propios de las contribuciones especiales y las define en su artículo 17 como "la prestación a cargo de los patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada al funcionamiento del servicio de previsión"

³⁵Cf. Lobato Macías, Jacinto, Ob. Cit, p.64.

Para algunos doctrinarios las cuotas de seguridad social constituyen un salario socializado del trabajador; pero en mi concepto, no podemos concebir a estas contribuciones como simple complemento de un salario, ya que si así fuera, sólo haría referencia a un derecho, el del trabajador, pero como hemos visto, el cumplir con esta obligación, libera al patrón de responsabilidad, lo que significa que también acarrea derechos para éste; además el buscar la seguridad de la sociedad, en el ámbito de estudio, constituye un fin del Estado que no puede supeditarse al capricho de los particulares.

Los moldes tradicionales de los tributos, son insuficientes para determinar la naturaleza jurídica de las cuotas de seguridad social, cuyas características son: obligatorias, establecidas por Ley, en favor de un organismo descentralizado que realiza una función que le corresponde al Estado quien a su vez le delegó esa actividad, dándole el rango de órgano fiscal autónomo con facultades para determinar y percibir sus recursos, atendiendo a la importancia del servicio que prestan.

Son exacciones parafiscales, dice Sergio Francisco de la Garza, ya que dichas aportaciones tienen fines paralelos a los fiscales, al destinarse a una persona jurídica distinta al Estado encargado de prestar un servicio público o en favor directamente del trabajador o sus familiares, por lo que son distintas a aquellas exacciones que tienen su fundamento en el artículo 31 fracción IV de la Constitución.³⁶

³⁶Cf. Ob. Cit, p.369.

Este autor refuerza su opinión, con jurisprudencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Unión, que se ha inclinado por la parafiscalidad de las cuotas del seguro social. Sin embargo, dichas contribuciones no existen como tales en la Ley, por lo que se corre el riesgo de que este concepto siga naufragando en nuestra legislación como ha venido ocurriendo desde su aparición; es por lo que no podemos aceptar el término de parafiscalidad en las cuotas del seguro social, pues éste sólo puede ser válido para fines didácticos.

Por su parte nuestros legisladores decidieron apartar esta contribución de los modelos tradicionales, y las define en el artículo 2 fracción II del Código Fiscal de la Federación: "...II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de las personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

Debemos concluir, en que las aportaciones de seguridad social aunque, doctrinalmente no tienen el carácter de fiscal, lo cierto es que en la práctica, la Ley las concibe como tales, para el efecto de que el Instituto pueda recaudar rápidamente sus cuotas. En este sentido sería conveniente incluir en forma definitiva en nuestro código tributario el concepto de contribuciones especiales comprendiendo en ellas a las de mejoras y a las aportaciones de seguridad social. Lo anterior, atendiendo a las diferencias notorias que presentan las aportaciones de seguridad social con los impuestos, ya que esencialmente, estos últimos son los

únicos que conforman verdaderas contribuciones, pues los gobernados, por ley, están obligados a contribuir al gasto público sin que haya una relación QUID PRO QUO (sustitución de una cosa por otra equivalente) entre el Estado y el sujeto pasivo; pues en las aportaciones de seguridad social, el beneficio que reciben los asegurados con su imposición, si puede ser cuantificable al recibir una prestación específica por un servicio determinado.

3.3. MEDIOS EMPLEADOS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, PARA HACER EFECTIVO EL COBRO POR CONCEPTO DE CUOTAS OBRERO-PATRONALES.

El artículo 267 de la Ley del Seguro Social, señala que el pago de las cuotas tiene el carácter de fiscal; y en el artículo 268, del ordenamiento en cita, se faculta al Instituto como un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la Ley y sus reglamentos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que:

*"... la circunstancia de que el artículo 135 de la ley anterior del Seguro Social (cuyo contenido normativo reproducen sustancialmente los artículos 267, 268 y 271 de la vigente ley) otorgue al Instituto Mexicano del Seguro Social la calidad de organismo fiscal autónomo y que, como tal, tenga facultades para realizar actos de naturaleza jurídica que afectan la esfera de los particulares, así como imponer a éstos el acatamiento de sus determinaciones, sólo significa que en este limitado ámbito de su actuación y precisamente para las finalidades previstas por el mencionado precepto legal, está investido del carácter de autoridad. Estas atribuciones que se han considerado necesarias para el resguardo de la eficaz prestación del servicio público obligatorio que le compete, en nada modifican su intrínseca estructura legal de organismo público-descentralizado con personalidad jurídica propia, y por lo tanto, como entidad separada de la administración central."*³⁷

En la relación jurídica tributaria, cuando el sujeto pasivo realiza el acto previsto en la ley como hecho generador, se encuentra frente a sí un

³⁷Apéndice de Jurisprudencia. 1917-1967, Segunda Sala, p.290.

acreedor o sujeto activo que le puede exigir el cumplimiento de la obligación. De acuerdo a la tesis jurisprudencial transcrita en el párrafo que precede, el Instituto Mexicano del Seguro Social está investido con el carácter de autoridad, y es mencionado como un órgano fiscal autónomo.

Estos organismos, que no están previstos en la Constitución de nuestro país, presentan características especiales:

"a) Son organismos distintos a las dependencias fiscales que tienen la calidad de receptores de créditos fiscales.

b) Actúan de acuerdo con la ley a la realización de los fines legales, esto es, al cumplimiento de la norma.

c) Por disposición legal son administradores de tributos.

d) Al mismo tiempo necesitan satisfacer las necesidades públicas de carácter específico, por medio de los recursos que los particulares les provean.

e) Por las razones apuntadas, se convierten en órganos de autoridad y sólo pueden realizar actuaciones dentro del marco legal."³⁸

El artículo 271 de la Ley del Seguro Social estatuye que el Instituto, para recaudar sus cuotas, puede aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, el cual, según Sergio Francisco de la Garza "...tiene como finalidad, la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, o sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno con

³⁸Moreno Padilla, Javier, Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR, p.72, 2a Edición, Edit. Themis, México. 1994.

responsabilidad solidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la voluntad de ese deudor, o aun en contra de su voluntad."³⁹

Este procedimiento, es propio de la Administración Central, representado por el Ejecutivo Federal, quien de acuerdo al artículo 89 fracción I de la Constitución, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, faculta a las Oficinas Receptoras de Créditos Fiscales para actuar con el carácter de autoridad, en nombre de él, determinando y haciendo efectivos cobros fiscales.

Javier Moreno Padilla nos dice que " La facultad económica coactiva, por ser un régimen de excepción, sólo queda enmarcada en los órganos de autoridad que ejercitan la potestad tributaria del Estado, ya que por ser situación de excepción, la misma no es delegable , ni siquiera por el propio legislador, máxime que no está prevista en forma expresa en nuestra Carta Magna, ya que como lo ha señalado nuestro más alto Tribunal, se trata de una facultad implícita.

Es un atributo estricto del titular del Poder Ejecutivo y sólo en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en las leyes impositivas, se permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desarrollar esta facultad."⁴⁰

³⁹Ob. Cit, p.772.

⁴⁰Ob. Cit, p.83.

Sin embargo, el artículo 271 de la Ley del Seguro Social estatuye que "El procedimiento Administrativo de Ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el Procedimiento Administrativo de Ejecución con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos por el Código Fiscal de la Federación relativos al Procedimiento Administrativo de Ejecución que lleven a cabo...".

Es cuestionable la forma en que se le otorga al Instituto la posibilidad de aplicar el procedimiento de ejecución forzosa, a través de sus oficinas específicas, ya que en la práctica, no es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien hace efectivos los cobros de cuotas obrero-patronales en favor del Instituto, sino sus propias Oficinas para Cobros, el artículo 258 E de la Ley del Seguro Social, enumera las facultades y atribuciones de los Jefes de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social: I. Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos en favor del Instituto; II. Aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; III. Ventilar los recursos referentes al procedimiento económico-coactivo de conformidad con la Ley de la materia; IV. Los demás que señala la Ley.

En mi parecer, si en ello se sustenta la legalidad del proceder de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, es muy débil su fundamentación por los siguientes puntos:

a) Por ley se le concede al Instituto el carácter de órgano fiscal autónomo, con el objeto de hacer efectivos rápidamente los cobros a su favor, por lo que se determina que los pagos por concepto de cuotas tiene el carácter de fiscal; situación que está fuera de discusión, tomando en cuenta la importancia del servicio que presta este organismo descentralizado.

b) El procedimiento Administrativo de Ejecución, es propio de la autoridad administrativa, es decir, es propio de la administración centralizada. Entonces, las oficinas cobradoras de créditos fiscales dependen directamente de ese poder, quien a través de un reglamento delega esta facultad en aquéllas.

c) En el caso concreto, la Ley del Seguro Social sólo otorga facultades a los Jefes de las Oficinas para Cobros, pero en ninguna parte de esa Ley se advierte la creación material de esas Dependencias a través del Ejecutivo Federal, ni se determina cuál es su circunscripción territorial.

Lo anterior se refuerza con el punto de vista de Javier Moreno Padilla, quien expresa que el procedimiento administrativo de ejecución es propio del Ejecutivo Federal, y en ninguna parte de la Constitución se

autoriza a dicho poder para delegar esa facultad, ejercitándola sólo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para este jurista son muy cuestionables las facultades de las Oficinas para Cobros del Instituto, porque es el Congreso de la Unión al aprobar las reformas a la Ley del Seguro Social quien crea y otorga facultades a dichas dependencias que tienen el carácter de autoridad, y cuya función es exclusiva del ejecutivo federal.⁴¹

Sin embargo, observamos que estas Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano de Seguro Social, llevan a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, siguiendo los lineamientos que al efecto estatuye el Código Fiscal de la Federación:

Se notifica en términos de Ley al patrón omiso, las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales; éste tiene la oportunidad de hacer las aclaraciones que considere pertinentes (15 días), si en dicho plazo no se verificó el pago o se canceló el crédito vía aclaración, continúa el procedimiento de Ejecución; si el patrón se inconformó, debe garantizar el crédito en términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación para que se suspenda el procedimiento económico-coactivo, en tanto se resuelva el medio de defensa invocado por el particular. En caso de continuar el Procedimiento de Ejecución, se procede al embargo de bienes propiedad del deudor, diligencia que debe entenderse en forma personal, por lo que de no encontrarse en principio el obligado se le deja citatorio para que espere al ejecutor del Instituto el día y hora que se indique. Los artículos 155 y 156 del Código Fiscal de la Federación,

⁴¹Cf. Ob. Cit, p.247 a 250.

señalan el orden que debe seguir el embargo; el derecho a señalar bienes lo tiene el deudor, indicando, para ese efecto, dinero, acciones, bienes muebles o inmuebles; si no hace señalamiento el derecho corresponde al ejecutor del Instituto, quien incluso, puede señalar para embargo negociaciones, o el inmueble en que actúe. Posteriormente prosigue con la sección de remate, se hace un avalúo de los bienes embargados, el particular también puede nombrar valuador, el avalúo que se fije será la base de la enajenación (artículo 175 Código Fiscal de la Federación); antes de fincar el remate, el embargado puede proponer comprador que en efectivo cubra el crédito reclamado (artículo 178). El remate se lleva a cabo en subasta pública, con su resultado se hace pago al Instituto de las cantidades que se adeuden. El Instituto Mexicano del Seguro Social es preferente en el cobro de sus créditos, con la excepción de salarios de trabajadores y alimentos.

De acuerdo a la Ley del Seguro Social, las Oficinas para Cobros del Instituto, pueden aplicar el Procedimiento Administrativo de ejecución, y pueden conocer y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación en los términos del segundo párrafo del artículo 271 de la Ley del Seguro Social.

3.4. MEDIOS DE DEFENSA EN FAVOR DE LOS PARTICULARES EN CONTRA DEL COBRO DE CUOTAS OBRERO-PATRONALES QUE HACE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad administrativa, debe apegar sus actos a la Ley, es la garantía de legalidad en favor de los particulares que cuentan con medios de defensa administrativos para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos impugnables.

Para Humberto Briseño Sierra "...el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido. Que el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor. El recurso debe intentarse por escrito, lo que equivale a darle una forma cierta. Pero, además, debe contener una expresión de agravios, una exposición de las razones en que se apoye el recurrente para inconformarse. Se añade que en el escrito respectivo deben ofrecerse pruebas, lo que es distinto a exhibirlas. Se hace referencia a una cuestión accidental: la suspensión, problema que requiere un capítulo aparte. Y se señalan los procedimientos de presentación: plazo, lugar y autoridad ante quien se formula, con los elementos indispensables para identificar el acato que se reclama y el señalamiento condicionado de procedencia."⁴²

⁴²Derecho Procesal Fiscal, p.100 a 101, 2a Edición, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor, México. 1975.

Jesús González Pérez, en "Los Recursos Administrativos" manifiesta que: "...es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme".⁴³

Gonzalo Armienta Calderón, lo define de la siguiente manera: " El recurso en el ámbito de Derecho Procesal es un medio de impugnación que la Ley ha concedido a las partes o a los terceros que gozan de Legitimación Procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano Jurisdiccional en su caso, su modificación o revocación."⁴⁴

Los elementos que se distinguen en los recursos administrativos son:

- a) La ley que establece el recurso
- b) El acto administrativo impugnado
- c) La autoridad administrativa que debe conocer de él
- d) El interés jurídico del recurrente
- e) Obligación de la autoridad de resolverlo
- f) El plazo para la interposición del recurso
- g) Formalidades que debe seguirse para interponerlo
- h) Procedimiento para su tramitación
- i) Pruebas y suspensión del acto impugnado.⁴⁵

⁴³Citado Por Serra Rojas Andrés Derecho Administrativo T.II, p.477.

⁴⁴El Proceso Tributario en México, p.301, 1a Edición, Edit.Textos Universitarios, México.1977.

⁴⁵Cf. De la Garza, Sergio Francisco, Ob. Cit, p.806.

El capítulo II de la Ley del Seguro Social establece los procedimientos que se siguen ante el Instituto; el artículo 274 de la Ley en cita señala: "Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnables algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

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

Del precepto citado resaltan dos recursos administrativos en beneficio de los patrones, el de aclaración y el de inconformidad, aunque el primero no es propiamente un recurso, sino más bien una instancia aclaratoria.

EL RECURSO O PROCEDIMIENTO DE ACLARACIÓN, previsto en el numeral invocado con anterioridad, debe hacerse valer en el término de 15 días hábiles. Esta instancia está dirigida a los patrones que, al momento de recibir las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales, se percaten de que se les está cobrando de más, o posiblemente, se les cobre por un trabajador dado de baja con

anterioridad, etcétera. En estos casos, el patrón puede acudir a las Oficinas de la Subdelegación de su circunscripción, en donde existe un Departamento de Aclaraciones, en este lugar es atendido y verbalmente pueden hacerse las aclaraciones respectivas, procediendo el Instituto a disminuir el monto de las cuotas o incluso a cancelar el crédito reclamado, si es procedente. En la práctica ocurre, en ocasiones, que el patrón se inconforma por un crédito determinado, y encontrándose sub-judice ese medio de defensa, el Instituto emite un nuevo crédito; entonces el patrón puede acudir en vía de aclaración para cancelar el segundo.

Este procedimiento presenta las siguientes características:

- a) Solo procede contra liquidaciones formuladas por el Instituto.
- b) En consecuencia, sólo puede ser interpuesto por el patrón.
- c) El patrón no tiene la obligación de agotar este medio de defensa, antes de acudir en inconformidad
- d) El término para interponerlo es de 15 días hábiles.
- e) No existe un acto definitivo del Instituto, ni se presenta controversia jurídica.

Respecto al **RECURSO DE INCONFORMIDAD**, el procedimiento para su interposición y procedencia se encuentra establecido en el artículo 1o del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Este recurso, no es optativo, el particular no puede acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, en juicio de nulidad, si antes no interpuso el Recurso de Inconformidad, pues el tercer párrafo del artículo

274 determina que si no recurre el acto administrativo en esos términos, se considera firme.

La autoridad administrativa, encargada de conocer de este medio de defensa es el Consejo Técnico del Instituto, quien puede delegar esa facultad a los Consejos Consultivos Delegacionales que, para tal efecto cuentan con una unidad de inconformidades (artículo 2º del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social).

Se supone que no existe formalidad alguna que deba requisitarse para hacer valer este medio de defensa; sin embargo, el artículo 3º del reglamento in comento, establece que debe ser por escrito, que contenga el nombre del recurrente así como su registro patronal; mencionar la Oficina o funcionario de quien se reclama el acto impugnado, así como en qué consiste este último; deben exponerse los motivos de inconformidad y hacer una relación de las pruebas que se ofrezcan. El promovente debe acreditar la personalidad con que se ostenta, en caso de actuar en nombre de una persona física o moral.

El plazo para la interposición del recurso es de 15 días hábiles siguientes al acto definitivo que se impugne (artículo 4º del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social). Al respecto el Tribunal Fiscal de la Federación en Jurisprudencia ha determinado:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TÉCNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- TERMINO PARA SU INTERPOSICION.-De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones al Régimen del Seguro Social, cuando se formulen

aclaraciones a las liquidaciones de cuotas obrero patronales, el Instituto debe emitir una nueva liquidación, debiéndose computar los quince días para hacer valer el recurso de inconformidad a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la misma. En los términos de los propios preceptos, cuando no se hagan aclaraciones la liquidación provisional se convierte en definitiva, debiéndose tomar el momento en que esto acontece como punto de partida para el cómputo de dicho plazo. Este criterio se encuentra corroborado cuando las propias cédulas de liquidación contengan impresa en su reverso la manifestación del Instituto de que si no se formular aclaraciones, las mismas adquieren el carácter de definitivas, y el plazo para interponer el recurso empieza a correr a partir del decimosexto día hábil siguiente a la notificación de la liquidación original, esto es, después de transcurrido el plazo para hacer aclaraciones."⁴⁶

El escrito debe dirigirse al Consejo Técnico, aunque las Delegaciones y Subdelegaciones tienen la obligación de recibirlo y enviarlo a la autoridad que conoce de él.

Aunque, los asegurados y sus beneficiarios, pueden interponerlo, el artículo 273 de la Ley establece que éstos pueden acudir en cualquier momento ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; ya que las causas por las que pueden invocarlo, son por no recibir las prestaciones, o ser éstas inferiores a las que señala la propia Ley.

Por su parte, los patrones pueden acudir a este medio de defensa en contra de actos definitivos del Instituto, como pueden ser: afiliación de sujetos no asegurables, aviso de baja de trabajadores no aceptados, cobro de capitales constitutivos, colocación incorrecta en clase y grado de

⁴⁶2a Epoca, p.203.

riesgo, modificación de grado de riesgo y prima correspondiente, cobro de cuotas improcedente, cobro de diferencias, etc.⁴⁷

Si el escrito fuera obscuro será prevenido el promovente, para que lo aclare en el término de 5 días, con el apercibimiento que de no hacerlo, se desechará de plano.

Las notificaciones que se practican en este recurso, serán conforme a lo establecido por el Código Fiscal de la Federación (artículo 6° del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social). Se notifican personalmente los acuerdos o resoluciones que admitan o desechen pruebas, prevengan al ocurrente para que aclare su escrito o cuando se da fin al recurso.

Las notificaciones deben hacerse en el domicilio que señala el inconforme para esos fines. En las notificaciones por lista que se fijarán en la tabla de avisos de la Unidad de Inconformidades, debe mencionarse el número del expediente, el nombre del recurrente, la fecha del acuerdo.

Las notificaciones surten sus efectos al día siguiente de aquél en que se hayan hecho sabedores los interesados; los términos comienzan a correr al día siguiente de que surte efectos la notificación, y sólo se computan los días hábiles; aunque pueden hacerse diligencias a horas inhábiles, previo acuerdo del Consejo Técnico.

Una vez admitido el recurso, se piden de oficio, los informes conducentes a las Dependencias del Instituto, que deberán rendir en tres

⁴⁷Cf. Tena Suck, Rafael-Morales S., Hugo Italo, Ob. Cit, p.119.

días. Posteriormente se concede un término probatorio de 15 días, las pruebas que pueden ofrecerse son la documental, pericial, inspección, testimonial y se podrán practicar diligencias para mejor proveer. Comúnmente el inconforme ofrece sus pruebas en su escrito inicial.

Una vez desahogadas las pruebas ofrecidas, en un término de 30 días se pronunciará dictamen en acuerdo administrativo por el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional, en su caso. La resolución no se sujeta a reglas especiales; sin embargo, para su legalidad deberá expresar los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, analizará las pruebas ofrecidas y resolverá sobre todos los puntos cuestionados, aunque, si encuentra un motivo para anular el acto impugnado, sólo puede hacer referencia a él, omitiendo los demás.

La resolución que se dicte en inconformidad, puede ser recurrida ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y en contra de la resolución de este Tribunal, el particular puede interponer Amparo Directo, y el Instituto Recurso de Revisión.

Dentro del procedimiento de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, encontramos el Recurso de Revocación, que procede contra el auto que deseche el Recurso o alguna prueba ofrecida. El término para su interposición es de tres días (artículo 26 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social).

Interpuesto el Recurso de Inconformidad, el particular puede solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Dado que al encontrarse insoluto un crédito, las cédulas son enviadas a la

Oficina para Cobros del Instituto, para hacer efectivo el cobro, pero si se encuentra pendiente de resolución el recurso de inconformidad, el gobernado debe garantizar el crédito fiscal en los términos previstos en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, con lo que deberá concederse la suspensión del procedimiento de ejecución.

CAPITULO IV
LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

4.1.- El Seguro Social como Institución.

4.2.- Instituto Mexicano del Seguro Social como autoridad

4.3.- Las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con la legislación del Seguro Social.

4.3.1.- Reglamento de Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.3.2.- Reglamento de Organización interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano Del Seguro Social.

4.3.3.- Reglamento por el que se determinan algunas atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.3.4.- Acuerdo 308/88 del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.1.- EL SEGURO SOCIAL COMO INSTITUCIÓN.

El tema del presente trabajo de investigación nos ha llevado a referirnos al concepto de Estado, el cual precisamos como una institución con personalidad moral y jurídica. Consecuentemente, es necesario abordar la teoría de la institución en virtud de que el Instituto Mexicano del Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, en los términos de la ley que lo creó, formando parte de las esferas institucionales a través de las cuales quiere y obra el Estado en busca del bien común.

En este orden de ideas, analizaremos los elementos que distingue Maurice Hauriou en su obra "La Teoría de la Institución y de la Fundación", tratando de ubicar cada uno de éstos en el ámbito del seguro social, haciendo alusión a los conceptos vertidos por otros doctrinarios neotomistas que desarrollaron la teoría de este jurista francés.

El autor en cita define a la Institución como "...una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, se organiza un poder que procura los órganos necesarios; por otra parte, entre los miembros del grupo social interesado en la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidos por órganos de poder y reglamentadas por procedimientos."⁴⁸

⁴⁸La Teoría de la Institución y de la Fundación, p.39-40, Edit. Abeledo-Perrot, Buenos Aires. 1968.

Por su parte Georges Renard, la define como "...la comunión de los hombres en una idea."⁴⁹ Este tratadista hace un estudio de lo institucional que va del individualismo a lo comunitario.

Para J.T. Delos, la institución representa la categoría de la duración.⁵⁰

Maurice Hauriou, distingue dos géneros de instituciones: la institución-grupo y la institución-cosa. Ambas poseen elementos afines: la idea a alcanzar, el poder que le da organización y le procura duración en el ámbito jurídico y las manifestaciones de comunión del grupo tanto en la idea como en la organización que proporciona el poder.

"...Pero en las instituciones-grupo, la idea es el elemento más importante; la institución nace y vive precisamente por la participación de todos sus miembros en esa idea. Se trata pues, del predominio de un elemento emocional, que aproxima este tipo de institución a la forma social de la comunidad..."⁵¹

Las ideas existen en la naturaleza, son los hombres quienes las descubren identificándose con ellas. Esta idea de empresa será el objeto de la propia empresa y requiere de un grupo de interesados en la realización de la misma. Para que esa idea asegure su continuidad en el

⁴⁹Citado por Bodenheimer, Edgar, Teoría del Derecho, p.218, Edit. Fondo de Cultura Económica, México.1942.

⁵⁰Cf, Le Fur, Delos, Radbruch, Carlyle., Los Fines del Derecho, Trad. Kuri Breña Daniel, p.59, 2a Edición, Edit. Imprenta Universitaria, México.1958.

⁵¹Legaz y Lacamba, Luis, Filosofía del Derecho, p.152, Quinta Edición, Edit. Bosch Casa Editorial, Barcelona 1979.

medio social deberá ser originaria y profunda al pasar del subconsciente a lo subjetivo en cada individuo que sea su portador sin desvanecerse ni deteriorarse, así los individuos se adherirán a ella en base al interés que tienen en la realización de la empresa y se conservará a través de las generaciones por contener valores propios de la humanidad que van más allá de lo individual o de una sociedad determinada.

Aunque sólo se equipara la idea directriz con el objeto de la institución, por ser interior y contener los procedimientos necesarios para su consecución; J.T Delos estima que el fin y la idea son una misma cosa por permanecer inmanente al grupo social.⁵²

Los individuos interesados en la realización de la empresa y los órganos de gobierno que darán organización a la institución, son los portadores u objetos de la idea y se constituirán en sujetos de la misma al comprometerse con ella adquiriendo responsabilidades.

Esta idea no es propia de la Ley sino de una comunión de intereses y por sí misma determinará el momento de la fundación de una institución y de su muerte. En el caso del seguro social, vimos ya con anterioridad, su nacimiento en el devenir histórico de la humanidad, concretamente en nuestro país identificamos las pésimas condiciones de vida de la sociedad mexicana desde la época colonial hasta la revolución de 1910; con ello percibimos la idea directriz de nuestra sociedad de buscar bienestar, razón por la que apareció la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución de 1917. Esta idea de empresa, definitivamente, es originaria y profunda

⁵²C.f. Ob.Cit., p59.

porque no deviene de un acto volitivo personal, sino de una colectividad que ha asimilado perfectamente la idea y la ha llevado al campo de la conciencia colectiva para su beneficio.

El segundo elemento que nos proporciona el autor en estudio, se refiere a un poder de gobierno organizado para la realización de la idea y que está a su servicio; este punto se dirige a la existencia de una organización jurídica de la institución por parte del Estado y es tal su importancia que la idea perdurará tanto tiempo como se de en un orden otorgado a la masa, y aunque el mismo puede crear jerarquías y autoridades, ese ordenamiento deberá estar dirigido hacia la consecución del objeto de la institución. La idea es común a los órganos de gobierno porque éstos representan a la sociedad en donde se encuentran los portadores de la idea; aunque éstos en su accionar pueden ceder ante intereses egoístas, terminarán sirviendo a quienes les otorgaron el poder, de ahí deviene la comunión voluntaria de esos órganos hacia la idea directriz. Transportando lo anterior al seguro social de nuestro país, identificamos ese poder organizado para la realización de la idea, al existir preceptos específicos en la Ley Fundamental como en las Secundarias (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley del Seguro Social, etc.), mismas que dan los lineamientos de organización de la institución, tendientes a observar un funcionamiento adecuado para la consecución del objeto; dichas normas jurídicas conforman el modo de pensar de la sociedad al provenir del poder deliberante, en donde tiene participación la comunidad y que es perfectible por contener la voluntad humana.

El tercer elemento que presentan las instituciones corporativas, es la manifestación de comunión de los miembros del grupo y también de los órganos de gobierno. En este sentido, cuando las ideas del subconsciente de un grupo de individuos pasa al estado subjetivo (el deber ser), es cuando aparece la armonía de voluntades bajo una idea directriz que cada individuo entiende a su forma y que en conjunto asimilan en esencia, comprometiéndose con la causa para la realización del objeto. Además, se requiere que esa idea se interiorice en los órganos de gobierno, consiguiendo con ello, manifestaciones de comunión de los individuos de la sociedad, dándole personalidad a la institución, asegurando su vida dentro del grupo social que le dio origen por la participación de sus miembros, idea que continuará objetivamente a través de las generaciones, pues no se persigue el beneficio de un individuo ni de una sociedad en lo particular.

Son las conciencias individuales las que se conmueven al contacto con una idea común, provocándoles una acción al pasar al estado subjetivo. La comunión en la idea entraña la voluntad de obrar al comprometerse con la causa común.

En el contexto del nacimiento del seguro social en la humanidad, se destacó, en su oportunidad, el deseo del ser humano por buscar seguridad; puede decirse que más que necesidad era una idea del subconsciente de la sociedad y que se hace subjetiva en la época en que la clase trabajadora exige mejoras en sus condiciones de vida, idea que es incorporada por los órganos de poder que dan la organización de los primeros seguros

sociales, a la que se adhiere la sociedad y hace que siga viviendo, modificándolos y preservándolos en su beneficio.

Las instituciones nacen por una operación de fundación. En las instituciones-persona, la fundación puede ser voluntaria, misma que se integra con los siguientes elementos: 1.- la manifestación de voluntad común con intención de fundar; 2.- la redacción de los estatutos; 3.- la organización de hecho de la institución y; 4.- el reconocimiento de su personalidad.⁵³

Podemos decir, que la fundación del seguro social en nuestro país se llevó a cabo en momentos discontinuos, pues la intención de fundarlo estuvo en la fracción XXIX del artículo 123 de la Carta de Querétaro de 1917, en donde se dejó en manos de las entidades federativas el legislar sobre la materia, posteriormente con las reformas al artículo mencionado en el año de 1929 y con la Ley del Seguro Social de 1943, se da la organización que requiere la institución y al reconocerse el carácter de autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social, es que se concreta su fundación como "Instituto", asegurando una vida continua en la sociedad mexicana, porque cuenta con los elementos esenciales para considerarla como tal. Sin embargo, esos elementos pueden contener vicios, por lo que las instituciones buscan perfeccionarse en busca de su objeto contribuyendo al accionar del Estado para la consecución del bien común.

⁵³C.f., Hauriou, Maurice, Ob. Cit, p. 66.

Sin embargo, "...se cree que los órganos de una persona moral son creados por la voluntad de ésta, siendo que hasta que una persona moral no tenga órganos, no posee voluntad."⁵⁴ Lo anterior significa que la organización de la institución es dada desde el exterior por los fundadores; luego entonces resulta contradictorio que la propia institución trate de brindarse sus órganos, pues con ello rompe el estado de derecho que debe observarse en la sociedad que está protegido por la Ley Fundamental. Incluso el tratadista invocado al referirse a las instituciones corporativas o gubernamentales, reconoce el derecho de los gobernados para atacar vía nulidad los actos de aquellas.

"La teoría de la institución significa sobre todo una fecunda aportación en el campo de la Filosofía del Derecho, pero su influencia es también directa y muy fecunda sobre el ámbito estricto de la ciencia jurídica positiva. A este propósito se discute si dicha teoría constituye una nueva concepción del derecho (concepción institucional) o sólo un método jurídico nuevo."⁵⁵

En este orden de ideas, la teoría de la institución hace referencia a una nueva teoría del Estado y del derecho, en cuanto a la organización y funcionamiento del mismo, principalmente por lo que respecta al poder que se ejerce, el cual es limitado por las esferas de las instituciones que tutelan el bien común, en contrapeso con el poder absoluto que los gobernantes pudieran ejercer; aunque otros autores critican a los neotomistas y su teoría institucional por considerarla propia de un Estado

⁵⁴Hauriou, Maurice, Ob. Cit, p.72.

⁵⁵Legaz y Lacamba Luis, Ob. Cit, p.152.

totalitario, en mi punto de vista, esto no sucedería ya que las instituciones se fundan en base a un poder que da lugar a una forma de consentimiento y ese poder no puede ser contrario al bien común, porque significaría deterioro del mismo poder y en consecuencia de la institución.

De esta forma, el Estado, entendido como una idea que perdura jurídicamente, cuya aparición, en cierta forma, es reciente en las sociedades humanas, tiene como fin último y trascendente el de conservar esa comunidad, el Estado es por y para los individuos, por lo que debe buscar la paz y el orden, las guerras y las huelgas que pudieran provocar los obreros lo deteriorarían, por ello, debe proteger a la clase trabajadora en las condiciones necesarias para que puedan soportar con menos dificultad la vida "...porque importa al bien público que haya paz".⁵⁶

Pero esta teoría ha rebasado su contexto e incluso ha formulado una nueva denominada de la institucionalidad del derecho, pues se argumenta que las leyes en sí poseen una idea directriz que perdura en la sociedad y que va encaminada al bien común. En este sentido, aunque en principio esta teoría de la institución se presentó como solución al problema de la personalidad colectiva, también resuelve satisfactoriamente las cuestiones fundamentales del derecho.⁵⁷

"...La teoría de la institución, tanto en HAURIUO como en RENARD, DELOS y sus restantes partidarios, representa una aportación preciosa en la renovación del método jurídico tradicional, en el repudio

⁵⁶Cf, León XII, Encíclica "Rerum Novarum", p.29, Décimo Quinta Edición, Edit. Ediciones Paulianas, México 1991.

⁵⁷Cf, Preciado Hernández, Rafael, Lecciones de Filosofía del Derecho, p.148, 2a Edición, Edit. UNAM, México 1984.

del prejuicio positivista y legalista y en el reconocimiento de que la estabilidad no es un requisito ontológico del Derecho, el cual es más bien una forma necesaria de todo vivir social."⁵⁸

Con lo anterior, resulta inconcuso que las instituciones como ideas inmanentes en una sociedad, buscan el bien general o bien común, el que para Gustav Radbruch "...consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismos..."⁵⁹ Así Louis Le Fur, lo entiende como el bien de todos.⁶⁰ Por su parte J. T Delos nos dice que "El bien común es el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual."⁶¹

Aunque el bien común precede al individual, debe repercutir a este último para ser auténtico. El bien común significa ayuda hacia los individuos para la consecución de sus fines esenciales en la vida. Es el fundamento y límite del poder social.⁶²

⁵⁸Legaz y Lacamba, Luis, Ob. Cit., p.154.

⁵⁹Los fines del Derecho, Ob. Cit., p. 94.

⁶⁰Cf., Los fines del Derecho, Ob. Cit., p.21.

⁶¹Los Fines del Derecho, Ob. Cit., p.64.

⁶²Cf, Messner, Johannes, Etica General y Aplicada, Ediciones Rialp, Madrid.1969.

Luego entonces, el bien común no está subordinado al bien particular, sino al género humano, es una idea que se encuentra en el subconsciente de los individuos y que ha objetivizado a través del derecho. Es la idea directriz que le da vida a una institución al tener duración jurídica en la sociedad por la inmanencia que tiene en dicho grupo social. En relación con el tema de investigación, podemos concluir que el seguro social es una institución porque contiene la idea del bien común, que es, en principio, la preservación de la propia organización política que la sociedad se ha dado (Estado), beneficiando a la clase que en el ámbito capitalista produce la riqueza: la trabajadora. Por tanto dicha institución debe buscar el perfeccionamiento a través de las manifestaciones de comunión de los individuos con la idea misma y con el poder organizado que le da duración jurídica; en este sentido, el presente trabajo tiene la intención de aportar un punto de vista acerca de si la organización de esta institución es acorde al estado de derecho que debemos observar, o si deben hacerse modificaciones que institucionalicen los órganos que componen al Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.2 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO AUTORIDAD.

Por autoridad podemos considerar la que está legitimada en términos del artículo 16 Constitucional para afectar, en la órbita de sus atribuciones, la esfera jurídica de los particulares, disponiendo pues de la fuerza de la ley para mandar y ser obedecidos.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, preceptúa: "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia No. 300, consultable en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, compilación 1917-1988, ha determinado:

"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.- El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen".

Las autoridades sólo están facultadas para actuar dentro del marco legal; únicamente pueden hacer lo que está permitido por la ley, esa es parte de la garantía de legalidad; misma que, también, las obliga a fundar y motivar atinentemente sus actos, como lo establece el artículo 16 de

nuestra Ley Fundamental, el cual prevé en su primer párrafo: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Lo anterior significa que las autoridades deben motivar y fundar conforme a derecho sus actos, señalando las causas que le dieron origen a su acto y los preceptos legales aplicables al caso concreto que le sirven de base para proceder en la forma que cree conveniente.

Al respecto los Tribunales Colegiados de Circuito se han avocado a la motivación y fundamentación en la forma siguiente:

"181 K. MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.-La motivación exigida por artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto del acto autoritario conforme al cual quien lo emite llega a la conclusión de que el caso concreto se ajusta a las prevenciones legales que le sirven de fundamento.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

*Amparo en revisión 859/91.-Balbina Salgado Rodríguez.-21 de octubre de 1991.-Unanimidad de votos.-Ponente: Luz María Perdomo Juvera.-Secretaria: María Elena Vargas Bravo."*⁶³

"XXI.2o. 36 K. FUNDAMENTACIÓN, GARANTÍA DE. PARA SATISFACERLA NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR EL PRECEPTO LEGAL APLICABLE AL CASO, ÚNICAMENTE CITARLO DE MANERA PRECISA.-No adolece la falta de fundamentación la sentencia reclamada, si en ella no se transcribió el texto del precepto legal que invocó el tribunal responsable para otorgarle valor probatorio pleno a

⁶³Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIII, p.357.Tribunales Colegiados de Circuito, Ejecutorias que integran jurisprudencia.

las pruebas rendidas en el caso, puesto que, para que un acto de autoridad cumpla debidamente con el requisito de la fundamentación, no es necesario transcribir el dispositivo legal en que se apoya para emitirlo, sino que basta con la cita precisa del precepto legal aplicable al caso, para tener por satisfecha esa exigencia del artículo 16 constitucional.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 247/93.-Fidel Jaimes Wences y Paula Bailón de Jaimes.- Unanimidad de votos.-Ponente: Martiniano Bautista Espinosa.- Secretario: Javier Cardoso Chávez. "64

La obligación de las autoridades de constreñirse a lo estipulado por la ley, constituye el principio de seguridad jurídica, mismo que no podemos disociar de la justicia y el bien común, que son los fines del derecho.

Al bien común ya hicimos alusión con antelación; por lo que respecta a la justicia Ulpiano la define como "*Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cique tribundi.*"⁶⁵

Johannes Messner nos dice que "...respetar el derecho de cada uno es la justicia"⁶⁶

⁶⁴Semanario Judicial de la Federación, Ob. Cit., p.326-327.

⁶⁵Citado por Petit, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano, Trad. por Fernández González José, p.19, Edit. Editora Nacional, México.1953.

⁶⁶Cf, Ob. Cit, p.235.

El punto medular de la justicia es la idea de igualdad; así se distinguen dos clases de ella: La justicia conmutativa que representa la igualdad absoluta entre una prestación y una contraprestación, por ejemplo, entre la culpa y la pena. La justicia distributiva se refiere a la igualdad proporcional en el trato a diferentes personas, por ejemplo la proporcionalidad en los impuestos. En este sentido, la justicia conmutativa es propia del derecho privado y la distributiva del derecho público.⁶⁷

Por lo tanto, el objetivo de la justicia distributiva es establecer y conducir una política social y de instituciones sociales para proteger a los grupos sociales que sufren los fallos del sistema social.⁶⁸

Por lo que respecta a la seguridad jurídica J.T Delos manifiesta que "... es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación..."⁶⁹

En este orden de ideas, la seguridad jurídica se refiere a un derecho eficaz, que no puede ser transgredido por las autoridades en perjuicio de los gobernados, ya que el individuo entiende que tiene seguridad por existir un marco legal que lo protege.

⁶⁷Cf., Radbruch, Gustav, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, p.31-32, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1978.

⁶⁸C.f. Messner, Johannes, *Ob. Cit.*, p.237.

⁶⁹Los fines del Derecho, *Ob. Cit.*, p.68.

Consecuentemente no podemos separar a la seguridad de la justicia, así, Louis Le Fur, en la Tercera Sesión del Congreso del Instituto Internacional de Filosofía del Derecho y Sociología Jurídica, celebrada en Roma durante el periodo 1937-1938, sostuvo: "que la justicia y la seguridad, lejos de ser verdaderamente antinómicas, son más bien los dos elementos, las dos caras del bien común o del orden público que, bien comprendidas, tienen el mismo sentido, un poco como se dice indiferentemente libertades individuales o derechos públicos, según que uno se coloque en el punto de vista del individuo o de la sociedad, lo que otros también han llamado libertades necesarias o derechos fundamentales."⁷⁰

Otro aspecto importante que toca el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental es la autoridad competente, la que, entonces, debe estar facultada para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares, de modo que éstos deban obedecerla.

Cuando surgió el Instituto Mexicano del Seguro Social, se dudaba si este organismo tenía el carácter de autoridad, y si sus decisiones podían ser rebatidas por los particulares vía amparo, la situación era compleja, atendiendo a que existían pocos organismos descentralizados, y a que en la primera ley del Seguro Social, sólo se le permitía al Instituto acudir a la vía mercantil para hacer efectivas las cuotas adeudadas, por lo que era difícil determinar si era autoridad o no, pues incluso en el año de 1946 se aprobó tesis jurisprudencial que decía que el Instituto Mexicano del Seguro Social no tenía el carácter de autoridad.

⁷⁰Citado por Preciado Hernández, Rafael, Ob. Cit. p.229.

Posteriormente se constituyó el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribo, mismo que determina que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad, que hasta la fecha no ha sido superado:

"Seguro Social. El Instituto Mexicano del, es autoridad. A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga".

(Apéndice de jurisprudencia. 1917-1967. Segunda Sala, pág, 290)

En este orden de ideas, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de autoridad, y es un organismo fiscal autónomo, por tanto está facultado para determinar el monto de las cuotas obrero patronales que se le deben cubrir. El fondo del estudio de este trabajo terminal, se ciñe en establecer si el órgano del Instituto encargado de llevar a cabo la determinación en forma líquida de los créditos que le son a su favor (Delegaciones y Subdelegaciones), ha sido creado legalmente, como para tener la posibilidad de irrumpir con sus actos, la esfera de los particulares.

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social estatuye: "El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes: ... VII.- Establecer y organizar sus dependencias; VIII.- Expedir sus Reglamentos Interiores"; por su parte el artículo 253 del ordenamiento legal en cita

faculta al Consejo Técnico del Instituto para expedir los reglamentos a que se refiere el artículo 240 fracción VII de la misma ley.

Es claro que la fracción VII, del precepto citado, hace alusión a los "reglamentos internos"; los que de conformidad con el artículo 422 de la Ley Federal del Trabajo, comprenden el conjunto de disposiciones obligatorias para trabajadores y patrones en el desarrollo de los trabajos de una empresa o establecimiento, constituyendo en este caso disposiciones que están implícitas en la subordinación que se presenta entre el empleado y el empleador, como serían todas las indicaciones para que se cumpla correctamente con el trabajo. En este sentido, si se autoriza al Consejo Técnico del Instituto para expedir sus propios reglamentos, se entiende que lo es para organizarlo administrativamente, por lo que dichas disposiciones sólo son obligatorias para el propio Instituto como patrón, y los empleados de éste como trabajadores. Estos reglamentos internos, no pueden afectar a los particulares, por que en ese caso, se le estarían dando facultades no comprendidas en la ley al Consejo Técnico, envistiéndolo, incluso, de mayor jerarquía que la propia autoridad hacendaria que en nuestro país en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues el reglamento interno de esa Secretaria lo dicta el propio ejecutivo.

De esta forma encontramos diversos órganos del Instituto que actúan con el carácter de autoridad, infringiendo en la esfera jurídica de los particulares; dependencias que fueron creadas, la mayoría de ellas, por el Consejo Técnico del Instituto, entre las que podemos mencionar: Tesorería, Auditoría, Cobranza, Afiliación y Otras. Así la Segunda Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado la siguiente ejecutoria:

"SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL, DEPARTAMENTO DE AUDITORIA A LAS EMPRESAS, LEGALIDAD DE SU CREACIÓN POR ACUERDO DEL CONSEJO TÉCNICO.- Entre las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra la de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas (artículo 107, ahora 240 fracción VIII de la Ley del Seguro Social), es por ello que, realizando dicha función a través del Consejo Técnico (esta autoridad con base en la fracción VI del artículo 117, ahora 253 de la propia ley y como administrador del Instituto según el artículo 12 ahora 252 de la citada Ley) expidió el reglamento de organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, aprobado en el acuerdo número 2126 de 15 de octubre de 1947. Aunque en él no se encuentra el Departamento de Auditoria a las Empresas, como el Instituto tiene que organizar la dependencia que pudiera concluir con las funciones consistentes en recaudar cuotas, inspecciones, realizar visitas domiciliarias, revisar listas de raya y demás documentación consistente al Seguro, fue por ello que el mismo Consejo Técnico que dictó el Reglamento de Organización Interna, emitió los acuerdos 143, 103, 169 y 805 mediante los cuales por el primero creó la Tesorería del Instituto y por el segundo, el Departamento de Auditoría a las Empresas. En las condiciones antes señaladas, no existe pugna alguna entre los acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del IMSS y el artículo 89 fracción I Constitucional, porque si el Consejo Técnico puede emitir los reglamentos interiores a que se refiere la fracción I del artículo 107 de la Ley del Seguro Social, al Instituto corresponde organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, así como recaudar las cuotas (fracción II del artículo 107), inspeccionar los centros de trabajo, artículo 122, ahora 241, visitar los establecimientos donde prestan sus servicios trabajadores sujetos a la obligación del Seguro, artículo 90 del Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la inspección de patrones y trabajadores, de 25 de abril de 1943, revisar las listas de raya y demás documentos conducentes para el Seguro (artículo 21 del Reglamento de la Ley del Seguro Social relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores, publicado en el Diario oficial del 2 de septiembre de 1960), resulta claro que también puede

crear el Departamento respectivo que se encargue especialmente de dichas funciones, con el fin de cerciorarse si los patrones están dando o no cumplimiento a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Por lo que considera que la creación del Departamento de Auditoría a las Empresas por parte del H. Consejo Técnico en su acuerdo 169 y 805 de 11 de julio de 1966, es legal y tiene su apoyo en las disposiciones que han quedado señaladas".

(Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975, Tercera Parte, Segunda Sala, página 489).

Por su parte Manuel Urista Doria manifiesta que "La Ley del Seguro Social adopta un sistema mixto para la designación de funcionarios del Instituto. En algunos casos interviene la administración pública central y en otros es el propio Instituto quien los designa directamente" ⁷¹

La ejecutoria, y el criterio del jurista citados, demuestran la confusión que existe respecto a las facultades que tiene el Instituto; no es que se adopte un sistema mixto para la designación de funcionarios del Instituto, sino que no se analiza correctamente la Ley del Seguro Social y se hacen interpretaciones que jurídicamente no pueden tener valor, ya que el Consejo Técnico no puede crear órganos de autoridad.

Los puntos de vista aludidos, son superados por la siguiente jurisprudencia:

"Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sus facultades conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción VIII, de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la vigente. Únicamente

⁷¹El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Descentralizado por Servicios. p.14, Boletín Informativo de Seguridad Social, Núm. 14

autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus dependencias.

Artículo 252. No es cierto que la atribución que el legislador confirió al Instituto Mexicano del Seguro Social en el Artículo 107, fracción VIII, de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la vigente, de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, que por efecto de lo dispuesto en los Artículos 117, fracción IX, y 253, fracción XIV, correspondía y corresponde al Consejo Técnico, tenga el alcance de facultar a dicho Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar cuotas que la ley le confiere, ya que únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores. Estimar lo contrario significaría, amen de interpretar la ley en donde por claridad no es permitido hacerlo, autorizar, en un sistema de derecho como el nuestro en el que rigen a título de garantías individuales la seguridad jurídica y la legalidad, entre otras, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de la persona por actos de autoridades no facultadas expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que, en salvaguarda de dichas garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la ley autoriza.

Revisión fiscal 59/81.- Playa Sol Vallarta, S.A.- 4 de octubre de 1982.- 5 votos.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Revisión Fiscal 327/82.- Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.- 25 de octubre de 1984.- Unanimidad de 4 votos.- Ausente: Eduardo Langle Martínez.- Ponente Carlos del Río Rodríguez.

Revisión fiscal 9/82.- Compañía Constructora La Joya de Acapulco, S.A. 13 de marzo de 1985.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco.

Revisión fiscal 58/83.- Landa y Rubio Industrial, S.A.- 15 de abril de 1985.- Unanimidad de 4 votos.- Ponente: Atanasio González Martínez.

Revisión fiscal 59/83.- Landa y Rubio Industrial, S.A.- 22 de mayo de 1985.- Unanimidad de 4 votos.- Ausente: Carlos de Silva Nava.- Ponente: Atanasio González Martínez".⁷²

En este orden de ideas, el Consejo Técnico del Instituto únicamente puede organizar administrativamente las dependencias del Instituto, que

⁷²Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p.7-8, Segunda Sala, 1985.

es distinto a crear autoridades y otorgarles facultades para actuar como tales ante los particulares, ya que el hecho de que al Instituto se le denomine como organismo fiscal autónomo, no significa que pueda tener atribuciones que la ley no le confiere. Pues inclusive, el Consejo Técnico al emitir un reglamento, y mediante éste otorgar facultades a ciertas dependencias, dotándolos como autoridad, rebasa el campo de acción del Ejecutivo Federal que es el único que puede proveer a la exacta observancia de la ley.

Es claro, entonces, que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano de autoridad y que como tal debe adecuar sus actos a la ley, pues no puede hacer lo que la misma no le permite; por lo que si el artículo 240 fracciones XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, le dan atribuciones de índole tributario, lo cierto, es que sólo puede determinar los créditos a su favor; y si la ley es omisa en identificar al órgano específico que debe llevar a la practica las atribuciones referidas, entonces es el ejecutivo, proveyendo a la exacta observancia de la ley, quien debe dilucidar ese problema legal.

4.3. LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL DE CONFORMIDAD CON LA LEGISLACIÓN DEL SEGURO SOCIAL.
4.3.1. REGLAMENTO DE DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Como antecedente de las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentran las Cajas Regionales y Locales del Instituto Mexicano del Seguro Social, que tenían facultades similares a las primeras, establecidas por el Ejecutivo Federal mediante el reglamento respectivo de 2 de febrero de 1945, publicado en el "Diario Oficial" del Día 15 del mismo mes y año. Esas Cajas son suprimidas por el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de 26 de julio de 1967, donde aparece el término de Subdelegaciones en lugar de Delegaciones Locales.⁷³

Es claro que el Ejecutivo Federal, es sabedor de que él es el único facultado para instaurar este tipo de autoridades a través de un Reglamento, por ser esta la forma legal de proveer a la exacta observancia de la ley.

Gabino Fraga define al reglamento como "...una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto

⁷³Cf. Rodríguez Tovar, José Jesús. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, p.55-56, 1a Edición, Editado por el Fondo de Difusión del Derecho de la Escuela Libre de Derecho, México. 1989.

facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".⁷⁴

Para Emilio Morgáin Manautou, el reglamento ha dejado de ser un simple ordenamiento conforme al cual se aclaran o se precisan las disposiciones contenidas en la ley, para convertirse en uno de igual jerarquía que esta última. Para este autor, se está abusando del reglamento delegado que no encuentra respaldo constitucional, entre los que menciona al Reglamento de Organización Interna de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social.⁷⁵

El 26 de julio de 1967 el Ejecutivo Federal da a conocer el citado Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social; su intención de acuerdo al tercer considerando del mismo, es dar mayor fluidez y oportunidad al otorgamiento de las prestaciones del Seguro Social, por lo que es necesario dar nuevas estructuras internas y facultades a los funcionarios del organismo para lograr una mejor operación.

Este cuerpo legal, en su artículo 1o., faculta al Consejo Técnico del Instituto para establecer en el ámbito del país las delegaciones regionales y estatales que estime necesarias determinando la circunscripción territorial de cada una de ellas. En este numeral, no se advierte, la creación material y jurídica de alguna de esas dependencias.

⁷⁴Ob. Cit, p.101.

⁷⁵Véase. Ob. Cit, p.61-62.

El artículo 2o. estatuye "Las delegaciones regionales comprenderán regiones de dos o más Estados o Territorios Federales, y las estatales, circunscripciones territoriales de una sola entidad federativa". De este numeral no puede deducirse que se hayan establecido las delegaciones regionales, ya que no se especifica cuántas son y a qué circunscripción corresponde cada una de ellas.

El artículo 3o. del Reglamento en cita, faculta al Director General del Instituto, para crear delegaciones y subdelegaciones que estime necesarias, de acuerdo a la importancia económica del lugar al que se circunscriban. Esta delegación de facultades no tiene fundamento legal, pues si las delegaciones y subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social son autoridades administrativas deben ser establecidas directamente por el Ejecutivo Federal en este reglamento.

En el artículo 5o. de el ordenamiento legal en análisis, se señalan las facultades de las delegaciones, entre las que se encuentra "...b).- Recaudar las cuotas obrero patronales y demás recursos, con sujeción a las disposiciones vigentes..."

Además, este reglamento, establece los requisitos para poder obtener el cargo de Delegado, y señala las facultades de los mismos en su artículo 9o., entre las que menciona "...XV.- Ejercer y cumplir las demás facultades y obligaciones que les señale la ley de la materia y los reglamentos respectivos, los acuerdos del Consejo Técnico y la Dirección General".

Asimismo, se estatuye que las Delegaciones contarán con un Consejo Consultivo, el cual se integra con el delegado, dos representantes del sector obrero, dos del sector patronal y uno del Gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación. Como se indicó en el capítulo III de este trabajo, esta dependencia conoce y resuelve el Recurso de Inconformidad.

En los artículos 20 y 21 de este Reglamento, se faculta al Consejo Técnico para establecer las dependencias de las delegaciones a través de un reglamento; situación que tiene su fundamento en que dicho órgano superior del Instituto puede organizar administrativamente las dependencias del mismo.

Si este reglamento se denomina de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social lo cierto es que no se aprecia la creación material de ninguna de ellas, solamente la intención de instituir las por estar conscientes de la importancia de esos órganos, en cambio sólo provoca confusión el artículo 1o. del mismo, al facultar al Consejo Técnico del Instituto para establecer en el ámbito del país las delegaciones regionales y estatales que estime necesarias; situación que no encuentra fundamento legal si el Consejo Técnico sólo puede organizar administrativamente al Instituto.

Aunque el artículo 5o. del Reglamento en cita, otorga facultades a las Delegaciones, carece de sentido hacerlo en un órgano que no se creó previamente, entendiéndose que primero nace el órgano y posteriormente se le da su función.

De lo anterior se desprende que el Órgano está constituido por el OFICIO, al que está confiada la actuación de una o más tareas del Estado y que a su vez está dotado de los poderes necesarios para dicha actuación, por lo que se presenta como una manifestación de la potestad del Estado y se concreta a un conjunto de poderes y funciones emanadas del Ejecutivo Federal; el segundo elemento se constituye por la PERSONA o personas empleadas en el oficio, por medio de las cuales quiere y obra el Estado, estos dos elementos son inseparables entre sí. No podemos disociar el oficio (órgano propiamente dicho) en cuanto al primero sin el segundo, pues estaría imposibilitado para ejecutar sus funciones y perseguir sus fines; esto, dicho en otras palabras, significa que el órgano no es más que una manifestación de la potestad del Estado, el Estado sin órganos es una representación que no puede existir jurídicamente, es decir, equivaldría a una anarquía, la cual resulta una "contradictio in-adjectio", por lo que el Estado necesariamente necesita una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten la voluntad colectiva. Un órgano es una esfera de competencia y una posibilidad jurídica. Es el ejercicio de la función debidamente fundado y motivado en la Ley, situación que se confirma con lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

El órgano puede también ser figurativamente un conjunto de partes del Estado a quienes se asigna una función; en este contexto, el órgano no es la función ni mucho menos el titular a quien se le asigne el oficio para que lo desempeñe. Según la Doctrina Alemana a los funcionarios, personas físicas, se les denomina portadores de órganos, sin

identificárseles entre ellos, pues el hombre no es un órgano jurídico, pero dentro de una organización es creador de órganos jurídicos por medio de la Ley. Es a través del derecho como se crean los órganos en situaciones jurídicas determinadas, que contienen la intención del legislador para encomendar las tareas de interés público. El conjunto de órganos forma un sistema jurídico que no es sino un aspecto del sistema jurídico total. Un acto de voluntad imputa al órgano la función que se le encomienda y son los propios seres humanos gobernantes los que se encargan de revisar estos propósitos. No se trata de trasladar voluntades humanas a un órgano. Esta es una simple creación jurídica que permite realizar postulados sociales.

La Doctrina jurídica Mexicana, establece clarificadamente la distinción conceptual entre el órgano y su titular, para lo cual enseña que el órgano es una creación jurídica abstracta y permanente. Es la Ley misma organizando un servicio. El órgano perdura mientras esta vigente la Ley que le da vida jurídica (lo que quiere decir que nace con la propia Ley), desaparece cuando ésta es derogada o cae en desuso y se transforma cuando la Ley sufre una variación. El titular de un órgano es una persona física, un ser humano llamado a expresar la voluntad que una sociedad ha vertido en una Ley. A cada órgano corresponde una o varias personas físicas. El órgano requiere de sus titulares para manifestarse; sin ellos solo sería un conjunto de normas irrealizables meramente literarias. Las personas sin el órgano carecerían de la necesaria capacidad para actuar (como sucede con los Delegados, Subdelegados, Jefe de Oficinas Administrativas, etc., etc.); ella (la capacidad para actuar o esfera de

competencia), es la que da la titularidad de cumplir con los propósitos del orden jurídico.

En este orden de ideas, podemos concluir que las Delegaciones Regionales y Estatales, así como las Subdelegaciones, no fueron creadas por el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social de 26 de julio de 1967, por lo que si dichas autoridades fundan su proceder en el ordenamiento en cita es evidente que sus actos son ilegítimos, contraviniendo lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley fundamental que determina que los particulares sólo pueden ser molestados por autoridades competentes.

4.3.2 REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Ahora analizamos la creación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto de acuerdo a este Reglamento el cual fue publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 14 de julio de 1981, hecho por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este ordenamiento está integrado por treinta y seis artículos, en doce capítulos.

El Capítulo I es denominado de la competencia y Clasificación de las Delegaciones. En su artículo primero estatuye.

"Las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán a su cargo el funcionamiento del Régimen que fijan la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, sujetándose a las disposiciones emanadas de la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Dirección del Instituto, atendiendo a las facultades que concede a éstas el Reglamento de Organización Interna".

En este precepto se establece el ámbito de funcionamiento de las delegaciones.

El artículo 2o., clasifica a las Delegaciones Regionales y Estatales en la forma siguiente:

"Art. 2o.- A propósito del presente ordenamiento y de la organización interna de las Delegaciones Regionales y Estatales éstas se clasifican en:

a) Regionales y Estatales "A" aquellas en que el número de trabajadores asegurados del régimen ordinario sea superior a cincuenta mil;

b) Regionales y Estatales "B", cuando el número de trabajadores asegurados del régimen ordinario sea de treinta mil a cincuenta mil aproximadamente;

c) Regionales y Estatales categoría "C1", cuando el número de asegurados del régimen ordinario fluctúe entre los veinte mil y treinta mil;

d) Regionales y Estatales categoría "C2", cuando el número de asegurados del régimen ordinario sea de diez mil a veinte mil; y

e) Regionales y Estatales categoría "C3", cuando el número de asegurados del régimen ordinario sea inferior a diez mil."

De los dos preceptos citados, no se advierte que exista creación legal ni otorgamiento de facultades como autoridad, a las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues si bien es cierto que el artículo 1o. establece el ámbito de acción de las Delegaciones, las facultades que pudieran otorgar con este reglamento el Consejo Técnico a estas dependencias es sólo para organizarlas administrativamente, sin que pueda tener inferencia directa en la esfera jurídica de los gobernados. Respecto a la clasificación de las Delegaciones contenidas en el artículo 2o., en la práctica no existen y en caso de que tuvieran vigencia, sería cuestionable la forma de su creación por un reglamento expedido por el Consejo Técnico del Instituto.

El capítulo II del Reglamento en cita estatuye que los órganos de las Delegaciones son el Delegado y el Consejo Consultivo: En el capítulo III, artículo 4o., se enuncian las facultades y obligaciones de los Delegados, la mayoría de ellos tiende a la organización interna de esa dependencia; sin embargo los incisos d), j) y k), contienen facultades de esos funcionarios que pueden constituir actos definitivos que transgredan la esfera de los particulares, como lo es el ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico, otorgar poderes para pleitos y cobranzas, o, conceder, modificar y rechazar pensiones.

El capítulo IV, se refiere al Consejo Consultivo, en el artículo 6o. fracción II se le autoriza para resolver el recurso de inconformidad, en los términos previstos por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El Capítulo V, especifica las dependencias de servicios de las Delegaciones entre las que se menciona a) Administrativos, b) Técnicos; c) De conservación; d) De prestaciones Sociales; e) Jurídicos; y f) Médicos.

A estas dependencias de servicios se les otorgan facultades para administrar la labor de la Delegación en el área que a cada una se le asigna, pero se rebasa el contexto de la simple organización administrativa, al autorizar, por ejemplo, al departamento de Afiliación-Vigencia de Derechos, dependiente de Servicios Técnicos, para realizar inscripciones a patrones y hacer los trámites respecto a la afiliación de patrones y trabajadores. Asimismo en el artículo 20, se preceptúa:

"El encargado de la Sección de Emisiones, Adeudos y Cobranzas, tiene bajo su responsabilidad:

- a) **Determinar los adeudos de cuotas obrero-patronales e intereses moratorios, consecutivos de omisiones y errores;**
- b) **Determinar el saldo del adeudo en el seguro ordinario por concepto de cuotas obrero-patronales por bimestre y por año; ...**

De la Cobranza...

- b) **Ordenar la notificación personal de las liquidaciones de adeudo a los patrones morosos; localización de patrones remisos o de sus representantes legales, cuando han sido reportados como no localizados;**
- c) **Establecer vigilancia y control de los términos a que alude el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social al enviar las liquidaciones a la Oficina Federal de Hacienda para su ejecución. Controlar las incidencias en el cobro de las mismas; suspensión, aclaración, inconformidad garantizada con fianza, pagos y cancelaciones, etc., en cumplimiento del Convenio suscrito por el Instituto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;..."**

En el Capítulo XII, que se denomina de las Subdelegaciones y Oficinas Administrativas, destacan los artículos 30 y 31 que a continuación transcribo:

"ART. 30.- Con fundamento en el artículo 3o. del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales vigente, dentro de la circunscripción de las delegaciones se erigirán las subdelegaciones y oficinas administrativas necesarias para la eficaz operación de las mismas."

"ART. 31.- Las Subdelegaciones y Oficinas Administrativas son dependencias ejecutoras de las normas dictadas por la Delegación y

"ART. 31.- Las Subdelegaciones y Oficinas Administrativas son dependencias ejecutoras de las normas dictadas por la Delegación y tendrán a su cargo el funcionamiento del Régimen en su jurisdicción, actuando en el ámbito de su competencia con sujeción a lo mandado por el artículo 1o. de este Reglamento; consiguientemente, el Subdelegado Administrativo dependerá del Delegado y será el responsable de la operación administrativa de los servicios en su jurisdicción. Asimismo, el Encargado Administrativo será responsable de los servicios administrativos en su área de influencia, y dependerá del Subdelegado en cuya jurisdicción se encuentra la Oficina o directamente del Delegado, cuando aquélla no esté incluida en el ámbito de una Subdelegación".

Los preceptos citados, tienen singular importancia, pues con ello pretende fundarse la creación de las Subdelegaciones, dentro de la circunscripción de las Delegaciones Regionales y Estatales, por parte del Consejo Técnico del Instituto.

Concluimos, en que en ninguna parte de este ordenamiento emitido por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social se advierte la creación material y jurídica de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto, a más de no ser ésta la forma idónea de dar vida a esos órganos de autoridad. Empero, existe en este reglamento, delegación de facultades sin sustento legal, ya que su finalidad es sólo organizar administrativamente un órgano cuya creación previa no se aprecia con claridad.

4.3.3. REGLAMENTO POR EL QUE SE DETERMINAN LAS ATRIBUCIONES DE DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Este Reglamento consta de once artículos, fue expedido por el entonces Presidente de la República Mexicana Miguel De la Madrid Hurtado, publicado en el "Diario Oficial" del 15 de abril de 1983, señala en sus considerados:

"Que la Ley del Seguro Social no limita ni excluye la posibilidad jurídica de señalar los órganos y funcionarios a quienes corresponda cumplir con las atribuciones, que en su articulado fija el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que ciertamente constituye también una necesidad tomando en cuenta el amplio y antes apuntado desenvolvimiento del régimen respectivo;

Que para asegurar la satisfacción de la necesidad apuntada, el presente reglamento toma en cuenta la existencia de órganos centrales y desconcentrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, los que deben tener asignadas, con precisión y definitividad, las atribuciones que les corresponden, a fin de lograr que las actividades que tienen encomendadas se realicen con la eficacia, eficiencia y oportunidad requeridas por el servicio público.

Que con apoyo en la necesidad mencionada en el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal a mi cargo estima preciso reglamentar el ejercicio de las atribuciones de las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo con el mandato constitucional que le impone la

obligación de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes;"

Es el accionar del Instituto de manera pronta y expedita en la prestación del servicio de Seguridad Social, lo que motiva a organizar jurídicamente al Instituto, de modo que los órganos del mismo puedan llevar a cabo su función, fundamentando su actuación en la Ley, ya que las Dependencias que en el reglamento en estudio se les dan facultades, actúan con el carácter de autoridad.

El artículo 1o. de este reglamento señala. "Las Dependencias del instituto Mexicano del Seguro Social, cuyas atribuciones se determinan en el presente reglamento, son las siguientes:...

VI.- Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México, establecidas con fundamento en el artículo 253 fracción III de la Ley del Seguro Social".

Debemos recordar que el artículo 253 fracción III, señala que entre las atribuciones del Consejo Técnico se encuentra la de establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial. Sin embargo hasta el año de 1983 en que se publica el reglamento que estudiamos en este punto, no encontramos disposición alguna en la Ley del Seguro Social, en donde el Consejo Técnico haya dado cabal cumplimiento a dicha atribución; además no debe malinterpretarse la fracción III del artículo 253 de la Ley del Seguro Social y darle facultades que jurídicamente no le

pueden corresponder al Consejo Técnico, quien como ya se ha apuntado, no puede crear órganos de autoridad.

Entre las atribuciones que este reglamento otorga a las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México, podemos mencionar: (artículos 3o., 4o. y 5o.).

a) Confirmar, disminuir o aumentar el grado de riesgo a las empresas.

b) Ordenar y practicar visitas domiciliarias, para la verificación del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que le compete aplicar.

c) Recaudar las cuotas obrero patronales.

d) Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

e) Hacer efectivo el importe de los capitales constitutivos determinados.

f) Determinar el importe de los Capitales Constitutivos.

Puede subrayarse de este reglamento, el hecho de que es el Ejecutivo Federal quien otorga facultades a las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto; sin embargo se abre la interrogante de si está proveyendo a la exacta observancia de la ley o a los acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del Instituto, pues como nos dice Felipe Tena Ramírez "...que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tiene que referirse únicamente a leyes del Congreso de la Unión, ya que lo

característico del Reglamento en su subordinación a la Ley, el Reglamento es a la Ley lo que la Ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la Ley".⁷⁶

Ahora bien las facultades otorgadas a las Delegaciones y Subdelegaciones en el reglamento en cita, son repetitivas a lo dispuesto por los artículos 258 C y 258 D, de la Ley del Seguro Social, preceptos que fueron creados por el artículo primero del decreto de 21 de diciembre de 1984, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del día 28 del mismo mes y año, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, mismos que por su importancia transcribo literalmente:

"ART. 258 C.- Los Delegados del Instituto tendrán las facultades y atribuciones siguientes:

I.- Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional;

II.- Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales;

III.- Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos Consultivos Delegacionales;

IV.- Conceder, rechazar y modificar pensiones que se deriven de los diversos ramos del Seguro Social;

⁷⁶Derecho Constitucional Mexicano, p.495, Edit.Porrúa, México.1965.

V.- Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional, con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución;

VI.- Autorizar las certificaciones que expida la Delegación;

VII.- Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, las facultades previstas en las fracciones X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 240 de esta Ley; y

VIII.- Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales."

"ART. 258 D.- Los Subdelegados del Instituto, tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

I.- Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General, el Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación;

II.- Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la Delegación con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución por el Consejo Consultivo Delegacional;

III.- Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Subdelegación, las facultades previstas en las fracciones X, XII, XIV, XV y XVIII del artículo 240 de esta Ley; y

IV.- Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales."

Los numerales de la Ley del Seguro Social invocados, sólo otorgan facultades y atribuciones a la persona empleada en el oficio (Delegado o Subdelegado) sin la existencia previa del órgano relativo, por lo que sólo

se convierten en atribuciones inanes, incapacitando a sus titulares para ponerlas en movimiento jurídico, pues cabe destacar también que el oficio o la función pública no se desempeña en forma autónoma por sí, sino que los titulares representan la voluntad social que se expresa a través del órgano.

Por lo que en el reglamento en cita, ni en los artículos de la Ley del Seguro Social transcritos, se advierte la creación material y jurídica de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues en ellas, sólo se otorgan facultades y atribuciones a una persona física sin la existencia previa del órgano que debe representar.

4.2.5 ACUERDO 308/88 DEL CONSEJO TÉCNICO.

Llamado, Acuerdo por el que se cambia la denominación de las Delegaciones del Valle de México por la de Delegaciones del Distrito Federal; se establecen diez Subdelegaciones dependientes de cuatro Delegaciones, en el ámbito territorial del Distrito Federal en sustitución de las actuales agencias administrativas; se modifican los perímetros jurisdiccionales de las Delegaciones Federales, y se modifica la circunscripción territorial y la denominación de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Distrito Federal.

Fue elaborado por el Consejo Técnico del Instituto el 18 de mayo de 1988, publicado en el "Diario Oficial" de 10 de junio de ese mismo año.

Por medio de éste, el Consejo Técnico cambia la denominación de Delegaciones del Valle de México, por el de Delegaciones del Distrito Federal, estableciendo cuatro, así como diez Subdelegaciones que, por circunscripción dependen de aquellas.

Se especifica en forma detallada la jurisdicción de cada Delegación y Subdelegación del Distrito Federal, Verbigracia:

"DELEGACIÓN 1 Noroeste del Distrito Federal. Tomando como punto de partida el vértice formado por la Avenida Insurgentes Norte y la Autopista México-Pachuca, con los límites de la Delegación Política Gustavo A. Madero con el Municipio de Tlalnepantla del Estado de México, siguiendo hacia el Sur en forma descendente por la acera Poniente de la Avenida Insurgentes Norte hasta la calzada de Vallejo,

dando vuelta a la derecha y continuando por esta calzada en su acera Noroeste hasta la calle de Clave dando vuelta a la izquierda y continuando por la Avenida Ferrocarril Industrial en su acera Norte hasta llegar a la calle Tlaxcaltecas dando vuelta a la izquierda continuando por esta calle en su acera Poniente hasta la calle de Zaachila dando vuelta a la izquierda en esta calle hasta la calle Seris dando vuelta a la derecha y continuando por la acera Poniente de esta calle hacia la Avenida Jacarandas..."

"SUBDELEGACIÓN 1 Magdalena de las Salinas. Tomando como punto de partida el vértice formado por Autopista México-Pachuca e Insurgentes Norte en los límites de la Delegación Política Gustavo A. Madero con el Municipio de Tlalnepantla del Estado de México, continuando hacia el sur por la acera Poniente de esta última Avenida hasta llegar a Calzada Vallejo dando vuelta a la derecha, continuando por la acera Oriente de esta calzada hasta llegar a la Calle de Clave, dando vuelta a la izquierda prosiguiendo por la Avenida Ferrocarril Industrial en su acera Norte hasta llegar a la calle Tlaxcaltecas dando vuelta a la izquierda continuando por esta calle en su acera Poniente hasta la calle de Zaachila..."

En este acuerdo, el Instituto funda la creación y jurisdicción de sus Delegaciones y Subdelegaciones. Por ejemplo en el acuerdo administrativo número 644/94 de fecha 14 de abril de 1994, en el que el Consejo Consultivo de la Delegación 1 Noroeste del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, resuelve el recurso de inconformidad interpuesto por José Joaquín Jamaica Moreno, bajo el expediente número 10955/93, en el que el recurrente expuso como motivo de inconformidad que las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales que pretende cobrarsele, carecen de firma de funcionario competente, porque la Subdelegación 1 Magdalena de las Salinas (quien emitió el acto de autoridad) jurídicamente es inexistente, a lo que el citado Consejo Consultivo en su Considerando Tercero manifestó:

"...Respecto al agravio aducido por el recurrente en el sentido de que la cédula que se combate fue emitida por autoridad incompetente, al respecto debe decirse que la misma se encuentra suscrita por el Titular de la Subdelegación 1 Magdalena de las Salinas, funcionario legalmente facultado en términos de lo dispuesto por los artículos 258-D fracción III de la Ley del Seguro Social, 240, Fracciones X, XII, XIV, XV y XVIII del mismo ordenamiento legal, además en el Artículo 4o. Fracciones III y IV del Reglamento por el que se determina las atribuciones a diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de abril de 1983, debiéndose agregar además que el H. Consejo Técnico de este Instituto, dispone de facultades para crear dentro de la jurisdicción Delegacional, de acuerdo a su importancia económica, extensión territorial y población amparada las Subdelegaciones que considere necesarias, estableciendo el razonamiento que le hace llegar a esa conclusión con base en los Artículos 1 y 3 del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Seguro Social, así mismo el H. Consejo Técnico de este Instituto en Sesión celebrada el 18 de mayo de 1988, emitió el Acuerdo 304/88, en el que se establece la creación delimitación y ámbito territorial de las Subdelegaciones conformen 10 en el Distrito Federal, esto es en el citado Acuerdo se cambiaron de denominación las Delegaciones del Valle de México por las del Distrito Federal y por ende las citadas Subdelegaciones dependen de 4 Delegaciones del Valle de México, en este ámbito territorial es decir en el Distrito Federal, en sustitución de las anteriores Agencias Administrativas, modificando los perímetros jurisdiccionales de las Delegaciones, definiendo además la circunscripción Delegacional del Distrito Federal, así como la denominación de las Oficinas para Cobros con fundamento en el Artículo 240 Fracción VII, 252 y 253 fracción III de la Ley del Seguro Social, por lo tanto desde este momento se precisa que la resolución fue emitida por autoridad competente y facultada para ello.

A mayor abundamiento y a efecto de precisar la competencia de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social y que éstas no son autoridades de facto, pues su existencia y competencia devienen de ordenamientos jurídicos obligatorios, en efecto el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto expedido por el Poder Ejecutivo publicado en el Diario oficial de la Federación el día 25 de junio de 1987, en la parte considerativa,

referente a los antecedentes que son la implantación del régimen del Seguro Social de nuevas circunscripciones territoriales y extensión a nuevos grupos de poblaciones, hizo surgir la necesidad de establecer el marco jurídico para el otorgamiento de las prestaciones de la Ley exigiéndose nuevas estructuras internas de las Delegaciones y la aplicación de las facultades de los funcionarios y organismos locales del Instituto para la mejor operación del ámbito nacional, resultando conveniente la definición del concepto de Delegaciones Regionales y Estatales y el de sustituir a de Delegaciones Locales por el de Subdelegaciones con el fin de precisar la competencia de las Subdelegaciones lo anterior reglamentado en lo conducente en lo dispuesto por el Artículo 253 Fracción III de la Ley del Seguro Social, por lo tanto de lo anteriormente señalado no puede existir duda de que las Delegaciones o Subdelegaciones fueron creadas por el Poder Ejecutivo en uso de las facultades a él conferidas por la Fracción I del Artículo 89 Constitucional, al fin de proveer a la esfera administrativa respecto de los Artículos 117, y 120 de la Ley del Seguro Social abrogada, queda entonces perfectamente establecido que las Delegaciones y Subdelegaciones fueron creadas por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades conferidas por el Artículo 89 Constitucional y por ende son legalmente existentes..."

De lo anterior se desprende que tanto el Instituto como el Ejecutivo, están convencidos de que este último es el único facultado para crear órganos de autoridad como lo son las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que debió ser en el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde fueran creadas todas y cada una de ellas, señalando su circunscripción como lo hace el Consejo Técnico en el acuerdo 304/88 aquí referido; luego entonces, si en dicho reglamento no se advierte la creación material y jurídica de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto, el acuerdo del Consejo Técnico aquí estudiado, no puede servir de fundamento para que esas

dependencias obren con el carácter de autoridad, ya que estos órganos no pueden ser creados por el Consejo Técnico quien tiene la facultad de organizar sólo administrativamente al Instituto.

Al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la gaceta No. 65 de mayo de 1993, página 36, dio a conocer la siguiente tesis jurisprudencial.

"SEGURO SOCIAL. SUBDELEGACIONES DEL SON AUTORIDADES DE FACTO.- Si bien es verdad que en el artículo 258-D de la ley del Seguro Social se establecen las facultades de los Subdelegados del Instituto Mexicano del Seguro Social, no es menos cierto que ello no implica la creación material de las unidades burocráticas correspondientes, pues la ley no dice cuántas son, cuál es el ámbito territorial de competencia de cada una de ellas ni el lugar de su residencia; en consecuencia, aún cuando existió la voluntad expresa del órgano legislador para la creación de esas autoridades, lo cierto es que al no haber precisado su número, circunscripción territorial, domicilio, los requisitos que deben satisfacer las personas físicas que se designen para despacharlas ni qué personal las integra, es evidente que solamente las instituyó y que dejó a cargo del Poder Ejecutivo el acto material de su creación, a través de un reglamento, por ser ésta la forma idónea de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Dicho proceder está inspirado en un sentido práctico indiscutible, pues si el propio legislador hubiera creado esas dependencias en la ley, sería imperativa su reforma al existir la necesidad de aumentar su número o de modificar sus circunscripciones territoriales o sus lugares de residencia; en tanto que, si el acto material de su creación se deja a un reglamento, como en el caso se hizo, las reformas que del mismo se requieran se cumplen con mayor dinamismo por quedar a cargo de una sola persona (Titular del Poder Ejecutivo) y no de un órgano colegiado numeroso que normalmente funcione durante cuatro meses cada año (Congreso de la Unión). De ahí que, si de las aludidas Subdelegaciones surgieron materialmente del acuerdo número 304/88 de 18 de mayo de 1988, emitido por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro

Social, es obvio que se crearon por quien carece de atribuciones para establecer órganos de autoridad y, por tanto, son autoridades de facto."

En este sentido, es dable afirmar que se requiere proponer las modificaciones necesarias y suficientes a la Ley del Seguro Social, para crear conforme a derecho a las Dependencias aquí estudiadas, para que procedan a actuar fundamentadamente con el carácter de autoridad ante los particulares, pues de lo contrario el Instituto jurídicamente no cuenta con el órgano encargado de determinar los créditos a su favor y consecuentemente no se cumple con los valores jurídicos de justicia, seguridad jurídica y bien común, que es el sustento de todo estado de derecho.

CONCLUSIONES.

1.- Vivimos en un estado de derecho en donde la observancia de la ley es de vital importancia. Por su parte el Estado busca el bien común, actuando por medio de los órganos o instituciones que lo conforman, estas últimas, junto con el individuo son el principio y fin del propio Estado, determinando la forma de actuar de éste.

Así, concluimos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es una verdadera institución, por identificarse en él los elementos esenciales de ellas. En este sentido, apreciamos que el avance paulatino que ha observado el Instituto Mexicano del Seguro Social desde el momento de su aparición hasta nuestros días, deja clara la prioridad de convertirse en el instrumento básico de la Seguridad Social, al extender su servicio, cada vez, a un número mayor de la población mexicana que se ve favorecido con el mismo; sin embargo, no debe sucumbir ante dicho interés, el estado de derecho en que vivimos, permitiendo reformas y adiciones a la Ley del Seguro Social que van en contra de la Carta Fundamental, como lo es el pretender que el H. Consejo Técnico del Instituto tenga facultades para crear órganos de autoridad como las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto; ya que de acuerdo a lo expuesto por Maurice Hauriou, los órganos de las instituciones deben ser creados por el poder fundador y no por ellas mismas, por lo que este trabajo de investigación se ha dirigido a estudiar la organización de esta institución, con la finalidad de contribuir a su perfeccionamiento.

2.- Del análisis efectuado en este trabajo terminal, a la legislación del Seguro Social, se advierte que en ninguno de los ordenamientos estudiados consta de manera clara la creación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano Seguro Social. En este sentido, no podemos aceptar que el establecimiento de dichas autoridades devenga de los artículos 258-D y 258-E de la Ley del Seguro Social, ya que sería tanto como decir que fueron creados por el Congreso de la Unión, quien jurídicamente está imposibilitado para ello, ya que ese cuerpo legislativo sólo emite la ley que debe ser cumplimentada por un reglamento expedido por el titular del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, es el Ejecutivo Federal el único que puede proveer a la exacta observancia de la ley como lo faculta el artículo 89 fracción I de la Constitución, quien debió crear por medio de un reglamento a las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Se aprecia la intención que tuvo de hacerlo, al dar a conocer el 26 de julio de 1967, en el "Diario Oficial" de la Federación, el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde debió dar vida jurídica a las dependencias aquí mencionadas, sin que lo hubiera hecho.

Es por lo que se ha determinado que las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social son autoridades de facto y no de derecho, en consecuencia los actos de las personas que se ostentan como titulares de dichos órganos carecen de legalidad por provenir de autoridad ilegítima. Situación que pudiera corregirse al emitir un nuevo reglamento con los elementos esenciales que

contiene el acuerdo 304/88 del Consejo Técnico del Instituto, detallando el número de Delegaciones y Subdelegaciones, así como su ámbito territorial, y los requisitos que deben llenar las personas que ocuparían los cargos de Delegado o Subdelegado.

En este sentido, las Delegaciones y Subdelegaciones, que en su formación han merecido la atención de este trabajo terminal, son antiinstitucionales al no ir acorde con la organización que conforme a derecho deben tener las instituciones para que se identifique con la idea directriz en busca de un beneficio hacia la sociedad. Con esto no negamos el carácter institucional que tiene el seguro social en nuestro país, sino hacemos una manifestación de comunión a la idea de empresa, señalando una imperfección en la organización para su corrección, pretendiendo la continuidad de la idea en el grupo social. En mi parecer de seguir operando hasta como ahora lo han hecho, es una actitud autoritaria que puede deteriorar esa institución.

3.- Coincido con el criterio sustentado por el Lic. Jacinto Lobato Macías, en el sentido de que las Aportaciones de Seguridad Social encuadran en el marco de las contribuciones especiales, ya que tanto el trabajador como el patrón, al dar sus cuotas, reciben beneficios directos. Por tanto si en nuestro código tributario, se estableciera en el artículo 2o., el rubro de contribuciones especiales y como subdivisión de ellas a las contribuciones de mejoras y desde luego, a las aportaciones de seguridad social; no habría discusión en que los tributos que nos ocupan, tendrían el carácter de fiscal, pues la ley imperativa por si misma se lo daría.

4.- Aceptamos al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un órgano fiscal autónomo, con facultades para determinar en forma líquida y percibir las cuotas a su favor; pero entendemos que el procedimiento de ejecución forzosa, sólo es aplicable por la administración central. En este sentido las facultades que otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social el artículo 271 de la Ley del Seguro Social para aplicar el procedimiento Administrativo de Ejecución, en mi concepto, rebasan el contexto legal, ya que la Constitución de nuestro país es omisa en determinar si los organismos descentralizados pueden hacer uso de los procedimientos propios de las autoridades que ejercen la potestad tributaria del Estado.

Además al igual que las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, sus Oficinas para Cobros, han sido declaradas autoridades de facto al no haber sido creadas por el Ejecutivo Federal en un reglamento, por tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social jurídicamente está imposibilitado para hacer efectivo el Procedimiento Administrativo de Ejecución, por sí mismo.

Es por lo que me pronuncio en favor de que sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien lleve a cabo por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Procedimiento de Ejecución Forzosa, como incluso se encuentra señalado en la Ley de la materia.

5.- La imparcialidad de los H. Consejos Consultivos Delegacionales de las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, está en tela de duda al resolver el Recurso de Inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Pues de acuerdo a

los artículos 258 C fracción II de la Ley del Seguro Social y artículo 12 del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Consejo Consultivo está integrado por seis miembros, y uno de ellos es el Delegado quien tiene el derecho de veto en contra de los acuerdos que contravengan la Ley del Seguro Social.

En este sentido, si el Recurso de Inconformidad se formula en contra de un acto definitivo proveniente del Delegado, lo más frecuente es que este funcionario no apoye el acuerdo que conceda la razón al inconforme; o bien, en su caso, nunca aceptaría que es autoridad de facto.

BIBLIOGRAFÍA. JURÍDICA.

- 1.- ARCE Cano, Gustavo.
DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL.
Editorial Porrúa.
México.1972.

- 2.- ARMIENTA Calderón, Gonzalo.
EL PROCESO TRIBUTARIO EN MÉXICO.
Editorial Textos Universitarios.
México.1977.

- 3.- BÁEZ Martínez, Roberto.
DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
Editorial Trillas.
México 1991.

- 4.-BODENHEIMER, Edgar.
TEORÍA DEL DERECHO.
Editorial Fondo de Cultura Económica.
México.1976.

- 5.- BRICEÑO Ruiz, Alberto.
DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES.
Editorial Harla.
México.1987.

- 6.- BRISEÑO Sierra, Humberto.
DERECHO PROCESAL FISCAL.
Cárdenas Editor y Distribuidor.
México.1975.

- 7.- CORTINA, Alfonso.
CURSO DE POLÍTICA DE FINANZAS PÚBLICAS.
Editorial Porrúa.
México.1977.

8.- DE LA GARZA, Sergio Francisco.
DERECHO FINANCIERO MEXICANO.
Editorial Porrúa.
México.1986.

9.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto.
ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Limusa.
México.1991.

10.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto.
PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO.
Editorial Pac.
México.1986.

11.- DÍAZ Lombardo, Francisco.
EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.
Editado por la U.N.A.M.
México.1974.

12.- FAYA Viesca, Jacinto.
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
Editorial Porrúa.
México.1979.

13.- FAYA Viesca, Jacinto.
FINANZAS PÚBLICAS.
Editorial Porrúa.
México.1986.

14.- FRAGA, Gabino.
DERECHO ADMINISTRATIVO.
Editorial Porrúa.
México.1973.

15.- HAURIUO, Maurice.

LA TEORÍA DE LA INSTITUCIÓN Y DE LA FUNDACIÓN.

Editorial Abeledo-Perrot.

Buenos Aires. 1968.

16.- JELLINEK, George.

TEORÍA GENERAL DEL ESTADO.

Editorial Albatros.

Buenos Aires. 1981.

17.- LE FUR, DELOS, RADBRUCH, CARYLE.

LOS FINES DEL DERECHO.

Editado por la U.N.A.M.

México. 1958.

18.- LEGAZ Y LACAMBA, Luis.

FILOSOFÍA DEL DERECHO.

Editorial Bosch Casa Editorial.

Barcelona. 1979.

19.- LOBATO Macías, Jacinto.

LAS FUENTES DE LOS INGRESOS PÚBLICOS Y SU CLASIFICACIÓN.

Bay Gráfica y Ediciones S. de R.L.

México. 1972.

20.- MAQUIAVELO, Nicolás.

EL PRÍNCIPE.

Editorial Porrúa.

México. 1986.

21.- MESSNER, Johannes.

ÉTICA GENERAL Y APLICADA.

Ediciones Rialp S.A.

Madrid. 1969

22.- MARTÍNEZ Morales, Rafael I.

DERECHO ADMINISTRATIVO PRIMER CURSO.

Editorial Harla.

México. 1994.

23.- MORENO Padilla, Javier.

RÉGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y S.A.R.

Editorial Themis.

México. 1994.

24.- MORGAIN Manautou, Emilio.

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO MEXICANO.

Editorial Porrúa.

México. 1993.

25.- PETIT, Eugéne.

TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO.

Editora Nacional S.A.

México. 1953.

26.- PORRÚA Pérez, Francisco.

TEORÍA DEL ESTADO.

Editorial Porrúa.

México. 1976.

27.- PRECIADO Hernández, Rafael.

LECCIONES DE FILOSOFÍA DEL DERECHO.

Editado por la U.N.A.M.

México. 1984.

28.- PROKOVSKI V.S., y Otros.

HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS.

Editorial Grijalbo.

México. 1984.

29.- RADBRUCH, Gustav.

INTRODUCCIÓN A LA FILOSOFÍA DEL DERECHO.

Editorial Fondo de Cultura Económica.

México.1978.

30.- RODRÍGUEZ Tovar, José Jesús.

DERECHO MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Editado por Fondo para la Difusión del Derecho.

México.1989.

31.- RUIZ Naufal, Victor.

CONSTITUCIÓN SEGURIDAD SOCIAL Y SOLIDARIDAD.

Editada por el I.M.S.S.

México.1992.

32.- SERRA Rojas, Andrés.

DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO I.

Editorial Porrúa.

México.1977.

33.- SERRA Rojas, Andrés.

DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO II.

Editorial Porrúa.

México.1977.

34.- TENA Ramírez, Felipe.

DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.

Editorial. Porrúa.

México 1965.

35.- TENA Suck, Rafael - MORALES S., Hugo Italo.

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Segunda Edición. Editorial Pac.

México. 1992.

LEGAL.**1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Editorial Trillas.

México 1994.

2.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Editorial Themis.

México 1994.

3.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Editorial Andrade.

México 1994.

4.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Editorial Porrúa.

México 1994.

PUBLICACIONES.**1.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 10 DE JUNIO DE 1988.****2.- LEÓN XII.****ENCÍCLICA "RERUM NOVARUM" LA CUESTIÓN OBRERA.**

Ediciones Paulianas S.A.

México.1991.

3.- URISTA Doria, Manuel.

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, ES UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO POR SERVICIO.

Boletín Informativo de Seguridad Social Número 9 y 10.
México.1979.

4.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados.

MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES TOMO VIII. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107 A 136.

México.1967.