

302
2ei



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS
ARTICULOS 258-E Y 271 DE LA LEY
DEL SEGURO SOCIAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JULIAN REYES

DIRECTOR DE TESIS: LIC. RODOLFO PASCOE LIRA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
ACATLAN
SERVICIO DE REGISTRO Y CONTROL

1997

843300



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 258-E y 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

- a).- EPOCA PRECORTESIANA
- b).- EPOCA COLONIAL
- c).- MEXICO INDEPENDIENTE
- d).- REVOLUCION

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO EN LA CONSTITUCION DE 1917.

- a).- LA PARTE DOGMATICA Y ORGANICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.
- b).- LEGISLACIONES ESTATALES QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A LA SEGURIDAD SOCIAL.
- c).- LA CONCEPCION JURIDICA Y SOCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

CAPITULO III

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL ARTICULO 123 FRACCION XXIX.

- a).- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UTILIDAD PUBLICA CON LA EXPEDICION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b).- DIVERSOS SEGUROS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL.

CAPITULO IV

REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

a).- EL ARTICULO 258-E DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

b).- EL ARTICULO 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

c).- FUNCIONES FISCALES DE LOS JEFES DE OFICINA PARA COBROS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

d).- ANALISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 258-E y 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A MI ESPOSA:

JUANA MOLINA MARIN:

ESTOY ETERNAMENTE AGRADECIDO POR SU APOYO
Y COMPRESION, AL HABER COMPARTIDO JUNTOS LOS
GRANDES RETOS DE LA VIDA. GRACIAS.

A MIS HIJOS:

SANDRA IBET Y JULIAN:

LOS CONMINO A QUE DIA A DIA SE SUPE-
REN, PORQUE TRIUNFAN LOS MAS PREPARA
DOS, POR USTEDES Y POR MEXICO.

AL LIC. JORGE ALLAN DURAN HASSEY:

EN MEMORIA DE MI GRAN AMIGO Y COMPAÑERO DE
TRABAJO, PORQUE JUNTOS COMPARTIMOS TRIUNFOS Y
DERROTAS, QUIEN CON SUS LUCES Y CONOCIMIENTOS, ME
SUPO GUIAR POR EL CAMINO DE LA VERDAD Y LA JUSTICIA.

A LAS SEÑORAS:

CRISTINA RAMOS FLORES Y MARIA DE LA LUZ

RAMOS FLORES:

MI PROFUNDO AGRADECIMIENTO POR HABERME DADO
LA OPORTUNIDAD DE ESTUDIAR Y SUPERARME. GRACIAS.

AL LIC. RODOLFO PASCO LIRA:

POR SU GUIA Y APOYO INCONDI-
CIONAL EN EL DESARROLLO DE ESTE -
TRABAJO. GRACIAS.

A PATRICIA FLORES GARFIAS:

QUIEN POR SU ENTUSIASMO Y TALENTO EN EL
MECANOGRAFIADO DE LA TESIS. GRACIAS.

INDICE GENERAL

	PAG.
INTRODUCCION -----	1
LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 258-E y 271 DE LA LEY DEL SEGURO-SOCIAL. -----	4
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	
a).- EPOCA PRECORTESIANA -----	4
b).- EPOCA COLONIAL -----	8
c).- MEXICO INDEPENDIENTE -----	15
d).- REVOLUCION -----	19
CAPITULO II	
LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO EN LA CONSTITUCION DE 1917.	
a).- LA PARTE DOGMATICA Y ORGANICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917. -----	23
b).- LEGISLACIONES ESTATALES QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A LA SEGURIDAD SOCIAL. -----	28
c).- LA CONCEPCION JURIDICA Y SOCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917. -----	38
CAPITULO III	
FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL ARTICULO 123 FRACCION XXIX.	
a).- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UTILIDAD PUBLICA CON LA EXPEDICION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. -----	43
b).- DIVERSOS SEGUROS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL. -----	49

CAPITULO IV

PAG.

REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

a) .- EL ARTICULO 258-E DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL -----	58
b) .- EL ARTICULO 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL -----	64
c) .- LAS FUNCIONES FISCALES DE LOS JEFES DE OFICINA PARA COBROS DEL INS- TITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL -----	67
d) .- ANALISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 258-E y 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL -----	71
CONCLUSIONES -----	79
BIBLIOGRAFIA -----	81

INTRODUCCION

A través del desarrollo histórico de la humanidad y desde las épocas más remotas, la aspiración suprema del hombre ha sido la seguridad. En los albores de la civilización, los hombres lucharon en contra de los riesgos del mundo circundante que amenazaban su existencia, tales como el ataque de las fieras, los terremotos, las inundaciones, la agresión de las tribus extrañas, etc., pues así se explica el ingenio del hombre para fabricar armas para su defensa.

En el desenvolvimiento de la civilización humana dominó el medio ambiente y los riesgos de la naturaleza disminuyeron en forma considerable, más no por ello quedó a salvo de la inseguridad. La vida y el desarrollo de la sociedad - cada día se hicieron más complejos y por ende se siguió buscando la protección desde muy distintos ámbitos.

Para el análisis de cualquier fenómeno, es preciso hacer una búsqueda de los antecedentes del mismo, a fin de determinar qué es lo nuevo, la forma o el contenido, pues así sucede y se hace necesario comprender cuál es el antecedente inmediato de la seguridad social, que si se examina en su fondo, constituye un problema de vitalidad, que descansa en razones biológicas fundamentales e ineludibles. Así como causas de tipo social que se encuentran inmersas dentro de un proceso de desarrollo económico. El problema de la inseguridad se ha venido remediando de muy diversos modos, a través de concepciones religiosas primarias, en formas definidas por moralistas y pensadores, por medios empíricos-colectivos, siempre encaminados a estudiar las causas vitales y las concausas-sociales, a fin de diseñar nuevas fórmulas o técnicas para combatir la inseguridad. En ocasiones se crean instituciones como medios para enfrentar -

o compensar las necesidades apremiantes y en otras se crean instituciones que pueden ser pasajeras y que no alcanzan una evolución propia, por ello es indudable que la inseguridad es el resultado del desarrollo desequilibrado de la sociedad, de ahí la razón de ser de la seguridad social como un remedio a las necesidades fundamentales que prevalecen en una época y en lugar determinado, con el firme propósito de disminuir la inseguridad.

La Seguridad Social y el Seguro Social son dos expresiones de un contenido profundamente social, porque la seguridad social y el seguro social son sistemas, métodos o mecanismos con un sólo propósito que es dar la protección a la sociedad, ya sea en forma parcial o total. El concepto de seguridad social en su contenido es un aspecto negativo, puesto que se encuentra constituido en realidad por la no seguridad, por ello se busca una protección del hombre y su familia y la sociedad en general. Esto es, el origen de la inseguridad social proviene fundamentalmente de causas biológicas, que tienen una repercusión social en el desarrollo de la vida y de la humanidad, pues con ello ya reviste principalmente un aspecto económico. La inseguridad es tan antigua como la vida misma, por lo que se ha procurado resolver de alguna manera a través de mecanismos económicos, físicos, religiosos, etc. Por ello el Seguro Social es una forma de remediar las necesidades del ser humano, quizá lo nuevo sería la forma o medio de combatir las carencias que se han utilizado en distintas épocas o diversos momentos del desarrollo de la humanidad. La inseguridad social depende de las realidades concretas dentro de las cuales se desenvuelve el proceso social y económico de una sociedad.

Los antecedentes del Seguro Social con las características que le son propias, no se encuentran sino hasta en épocas muy modernas dado el corto tiempo

en que esta Institución se ha desarrollado. Sin embargo no por ello su origen es reciente, pues ha emanado de otras instituciones, aunque con rasgos diferentes, han sido gérmenes que en el transcurso del tiempo se han desarrollado. -- Dichas Instituciones representan un gran esfuerzo encaminado a prevenir los diversos riesgos a que el hombre está expuesto y ponen de relieve la necesidad de que éste siempre ha tenido un sistema de protección que lo pone a cubierto de la inseguridad. En México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, por disposición legal es un organismo descentralizado por servicio que tiene por objeto desarrollar programas de seguridad social con la finalidad de garantizar -- el derecho humano a la salud , a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual o colectivo. El legislador determinó que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar créditos y las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida cobrarlos y percibirlos, haciendo extensiva la facultad económico coactiva, que es un atributo del Titular del Poder Ejecutivo Federal y que solo es delegable a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la autoridad legal y constitucionalmente creada, por lo que al tener el Seguro Social la facultad económico coactiva rebasa el contenido constitucional de los artículos 31 fracción IV y 123 fracción XXIX de la Constitución General de la República , por lo que se considera que los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social son inconstitucionales como se demostrará en el desarrollo de este trabajo.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 258-E Y 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

a).- EPOCA PRECORTESIANA

En México precolombino, existieron algunas instituciones y ordenamientos - legales que tenían como finalidad, promover medidas de protección y seguridad - a los miembros integrantes de la comunidad. Para ello es necesario analizar la forma de como se encontraba organizado socialmente el pueblo mexicana.

El calpulli era la organización política, económica y jurídica del México-prehispánico, cuya base primordial lo constituía la organización familiar, que servía como modelo para la organización de la estructura del Estado. Todos y - cada uno de sus miembros se agrupaban en barrios y pueblos con la finalidad de cultivar la tierra, ejercer el comercio y protegerse de invasiones de las comunidades extrañas. Es importante señalar que entre los miembros de la comunidad - se ayudaban mutuamente en los casos de desastres naturales tales como las inundaciones, terremotos, o bien cuando se presentaba epidemias o muerte masiva de sus pobladores. Cabe destacar que el pueblo Azteca, tenía una clara visión respecto de la propiedad y el usufructo de la tierra, dando con ello el origen de una unidad económica típicamente autosuficiente en todas sus condiciones básicas de producción y manteniendo con ello una unidad social integral, en razón - de que las tierras eran trabajadas por los integrantes de la comunidad para el provecho de ellos mismos, por ello el calpulli puede sintetizarse como lo señala el distinguido investigador mexicano, VICTOR M. CASTILLO F, en los términos-

siguientes:

- " 1. Conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilineales - (ambilaterales en el caso de los pipiltzin), y de amigos y aliados ; - cada linaje con tierras de cultivo aparte de las de carácter comunal.
2. Entidad residencial localizada, con reglas establecidas sobre la propiedad y usufructo de la tierra.
3. Unidad económica que, como persona jurídica, tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
4. Unidad social, con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados - y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
5. Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
6. Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etcétera.
7. Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.
8. Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios."(1)

De lo anteriormente manifestado, el calpulli, es una unidad social y económica autosuficiente en donde se desarrollaron todas las condiciones económicas básicas de producción, pues con ello garantizaba plenamente el desarrollo económico, político y social del México antiguo.

Ahora bien, durante el desarrollo y florecimiento de la cultura Mexicana, se realizaron algunas obras públicas en beneficio de los miembros de la comunidad con lo que se demuestra que siempre ha existido la necesidad de dar protección -

(1) Castillo F. Víctor M. Estructura Económica de la Sociedad Mexicana. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas. México, 1972. Pág. 73.

a la población y esto indudablemente es un antecedente de la seguridad social en nuestro México antiguo, basado en el trabajo comunal en la construcción de grandes basamentos para los templos, construcción de calzadas, represas, acueductos y edificios, teniendo lugar con ello el gran desarrollo de las fuerzas productivas, pues así se advierte, en el relato de los anales de Cuauhtitlán, que a continuación se cita:

" Y luego el tlatoani Tecocoahuatzin les impuso trabajo a los de Tonantlan; por lo que fueron ellos a represar el río, al que hacían nombrar Tepolnaxco. Con grandes vigas lo fueron a represar; no atravesadas, sólo unidas verticalmente en la acquia, sólo unidos los maderos en la zanja. Así que por último se represó, así se desvió el agua, fue torcido (su cauce); por lo que hacia allá penetra el río, hacia Citlaltépec." (2)

La economía del pueblo mexicana alcanzó un espléndido desarrollo, gracias al trabajo comunal de los miembros integrantes del mismo y siguiendo los antecedentes consignados en los Anales de Cuauhtitlán, en el año 12 calli o -- 1465, se realizaron grandes obras públicas en beneficio de la comunidad como lo señala el historiador mexicano Víctor M. Castillo F:

" En este tiempo por primera vez se comenzó el trabajo comunal allá en Tenochtitlán; junto a México comenzó cuando se levantó el acueducto de Chapultépec, que viene a entrar en su interior. Y el que en este tiempo gobernaba en Tenochtitlan era Huchue Motecuzomatzin, pero el que entonces dirigió el canal fue Nezahualcoyotzin, tlatoani de Tezcoco.

13 Conejo (1466). En este año fue Nezahualcoyotzin a dirigir el agua cuando por vez primera vino a entrar a Tenochtitlan. Y los de Tepeyácac fueron los que vinieron acelerándola pues iban haciendo sacrificios ante el agua. Entonces sólo de allá de Chapultépec se tomaba el agua." (3)

En el desarrollo mismo de las clases sociales de nuestro México antiguo, el curandero juega un papel importante desde el punto de vista de la salud de los

(2) Op. Cit. Pág. 88

(3) Op. Cit. Pág. 90.

miembros integrantes del calpulli, ya que prescribían medicina para enfermedades naturales. También tenía la obligación de proteger de los males que ocasionaba la hechicería e interceder para obtener el perdón por las ofensas cometidas por algún miembro en contra de los dioses y de la sociedad. El conocimiento de la medicina para el buen cuidado de los integrantes del calpulli traía -- como consecuencia el conocimiento adecuado de las yerbas medicinales para curar acertadamente los padecimientos de algunos de los miembros de la comunidad, inclusive la ayuda proporcionada por el curandero fué muy importante para prevenir de algunos daños o la muerte a los habitantes que conformaban la sociedad.

Entre uno de los aspectos superiores de la cultura mexicana podemos señalar que tuvo un alto desarrollo la ciencias naturales, en forma particular la botánica aplicada a la medicina. Ya que la mayoría de las enfermedades eran curadas por yerbas medicinales, existiendo con ello una gran variedad de remedios para el cuidado y mejoramiento de la salud de los habitantes del pueblo, desde luego las plantas vinieron a revolucionar el conocimiento, uso y aplicación de las yerbas medicinales, que en vía de ejemplo podemos señalar al tabaco, como lo señala el Profesor Dr. Ignacio Chávez a continuación:

" ... El tabaco era planta de altas virtudes medicinales y los indios usaban de él para todo. Usábanlo en el asma, lo mismo que en el calosfrío y la calentura; lo usaban localmente en las enfermedades de la piel, o bien en conocimiento para las convulsiones de los epilépticos " (4)

También, durante el México precortesiano se aplicaron diversos medios a fin de combatir enfermedades entre los habitantes de la comunidad, entre ellos podemos señalar el baño de vapor, a fin de establecer la salud de los pacientes.

(4) Chávez, Ignacio. México en la Cultura Médica. Edición de el Colegio Nacional, México, D.F. 1947 Págs. 21 y 22.

"... igualmente los bañeros tenían gran importancia en la terapéutica azteca, pues el tratamiento de casi todas las enfermedades, especialmente de las convulsiones de origen nervioso, se llevaba a cabo por medio del baño de vapor (temazcalli). En casas de baños especiales cerradas con muros y construidas en forma de cúpula, sobre cuyo suelo se vertía agua, se sometía también a la acción del vapor, convalecientes, embarazadas y puérperas. Al encender el fuego se cuidaba de emplear madera que no diera humo y a veces se agregaban al agua hierbas medicinales ." (5)

En razón de lo anteriormente expresado, se advierte que los aztecas fueron muy cuidadosos de la salubridad de los miembros integrantes de su comunidad, pues de dichos antecedentes puede advertirse que siempre tuvieron una profunda preocupación para dar protección a los habitantes de la misma.

b).- EPOCA COLONIAL:

Después de la llegada de los españoles y durante los primeros decenios de su presencia en México, resulta de gran importancia el trabajo realizado en forma particular por los misioneros franciscanos, quienes intentaron entre los indígenas establecer el signo de caridad y cooperación entre los miembros integrantes de su Comunidad, con el firme propósito de que nunca les faltara protección a los más necesitados. La esencia primordial fue la de crear una sociedad justa y perfecta desde el punto de vista de cooperación entre los habitantes novohispanos. Entre los destacados humanistas tenemos a Don Vasco de Quiroga -- creador y fundador de hospitales y casas de asistencia, formas de vida sustentadas por actos de solidaridad social que otorga una protección efectiva a las eventualidades y necesidades existentes. Así lo expresa el Profesor Dr. Ignacio

(5) Rodríguez, Luis Angel. La Ciencia Médica de los Aztecas. Editorial Hispano Mexicano México, D.F. 1944. Pág. 126.

Chávez, que en su parte conducente dice:

"... la acción admirable del apóstol de los indios tarascos, don Vasco de Quiroga, que, aparte su obra educativa ejemplar, fundó en Santa Fe, de Tacubaya, la primera Casa de Cuna que hubo en el continente. Allí "se cuidaba a los infantes... se criaban o alimentaban por amas destinadas para esto y asalariadas. Se les vestía todo el tiempo necesario, hasta que llegando a cierta edad se les aplicaba a los ejercicios que se les daba a todos los hijos del pueblo." (6)

Como ya se dijo el distinguido humanista Don Vasco de Quiroga, siempre se preocupó por el bienestar de los pueblos indígenas, con la finalidad de hacer posible en alcanzar un bienestar social. Durante la época virreinal existieron dentro de los pueblos indios "cajas de comunidad", más relacionadas con la forma de operar de los seguros y que constituyeran un fondo de ahorro que se utilizaba para atender a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, atención médica gratuita, protección de los ancianos y desvalidos. También se fomentaba al cultivo agrícola con la concesión de créditos para la producción de maíz, y demás productos alimenticios necesarios para subsistencia de la comunidad. Asimismo existían las cofradías formadas por diferentes gremios de artesanos, que se apoyaban mutuamente cuando las circunstancias así lo permitían, todo ello fundado en la cooperación. El misionero Vasco de Quiroga siempre perseguía la idea de formar una estructura comunal con la finalidad de hacer posible la virtud y la ordenación de la República, para alcanzar un pleno desarrollo y bienestar de la misma, y lo explicaba con toda claridad al decir:

" Viváis (los indios) sin necesidad, y en seguridad, y sin ociosidad y fuera del peligro e infamia de ella... y en buena policía y doctrina cristiana, así moral y de buenas costumbres como espiritual de vuestras ánimas". Añadiendo en otro párrafo: "Habéis de estar en este Hospital todos hermanos en Jesucristo- con vínculo de paz y caridad como se os encarga y encomienda mucho". (7)

(6) Op. Cit. Pág. 46.

(7) Instituto Mexicano del Seguro Social . México y la Seguridad Social. Tomo I México, D.F. 1952. Pág. 161.

Por lo anteriormente expresado es evidente que el humanista Vasco de Quiroga, siempre fué partidario que entre la comunidad indígena se enseñaran y se practicaran oficios útiles con la finalidad de asegurar la subsistencia de la comunidad en general y, prestar ayuda cuando fuere necesario a los más necesitados por el bien del pueblo.

También cabe señalar la importancia que tuvo la labor realizada por la orden de los franciscanos, ya que en donde se establecían habrían un Convento y dentro de él una escuela y junto a él un hospital, con ello se avanzó y se consolidó la conquista por parte de los españoles y pudo cristianizar los millones de indios que tenía México. Durante la época de la conquista existió la imperiosa necesidad de abrir hospitales, con motivo de las epidemias que azotaba a la comunidad indígena, en razón de que en el año de 1520, se presentó la primera invasión de la viruela que traían los conquistadores, y que los indios le llamaron cocoliztli. En 1530, el sarampión, topitonzahuatl, o pequeña lepra, enfermedades que eran desconocidas por los pueblos indios por lo que se presentó una muerte masiva de los miembros integrantes de la comunidad. La necesidad de construcción de hospitales se continuó en buena parte en el siglo XVII, y que posteriormente fué disminuyendo una vez que paulatinamente fueron desapareciendo las enfermedades contagiosas. En los hospitales eran los frailes, ayudados por los curanderos y los propios indios que se encargaban de hacer curaciones y proporcionar ayuda a quienes lo solicitaban. En razón de lo anteriormente expresado y a través de la historia, se advierte que México siempre ha tenido la preocupación en cuidar y proteger la salud de su población.

Durante la Epoca de la Conquista podemos encontrar algunas obras publicas realizadas por la comunidad indigena en servicio de los Españoles, tales - como la construcción de bergantines, zanjas, terraplenes, casas de abrigo para soldados, remoción de piedras, transporte de materiales, con la que contribuyeron a la Conquista y destrucción de Tenochtitlan. En la realización de dichas obras se utilizó ampliamente la mano de obra indigena, con lo que se pudo realizar grandes zanjas a fin de que las aguas del Lago de Texcoco no se desbordaran en épocas de intensas lluvias y tener garantizado el líquido necesario para el cultivo, ganadería y el consumo de sus propios habitantes. Las obras publicas de la colonización sin duda alguna llevó a la destrucción de la Ciudad de Tenochtitlan . Para su reconstrucción fué necesario que Cortés diseñara planes y programas para reparar los caños del agua, reedificar las casas y - de igual forma se concedió franqueza de tributo a los indios de México que tuvieran hechas obras de casas, calzadas, puentes, edificios, iglesias, hospita les entre otras cosas. El régimen de exención tributaria a cambio de la prestación de servicios para obras publicas se puso en marcha durante los primeros años de la conquista, a fin de seguir avanzando en los distintos ámbitos de la sociedad, que precisamente la reconstrucción del México antiguo fué la séptima tarea que sufrieron los indigenas, ya que algunos murieron por accidentes en - el trabajo como lo señala Fray Toribio de Benavente o Motolinía en su obra Historia de los Indios de la Nueva España:

" la costumbre de esta tierra no es la mejor del mundo, porque los indios hacen las obras, y a su costa buscan los materiales y pagan los pedreros y carpinteros, y si ellos mismos no traen qué comer, ayunan. Todos los materiales traen a costas; las vigas y piedras grandes traen arrastrando con sogas... y tienen de costumbre ir cantando y dando voces, y los cantos voces cesaban ni de noche ni de día, por el gran fervor que traían en la edificación del pueblo los primeros días" (8)

(8) Zavala, Silvio. EL servicio personal de los indios en la Nueva España 1521-1550, Tomo I Colegio de México/Colegio Nacional Pág. 515.

Durante el corto tiempo del gobierno de Hernán Cortés se edificaron casas para cárcel, cabildo y carnicería, con el objeto de proporcionar servicio y protección a los indígenas. Asimismo el abastecimiento de agua potable fué una preocupación constante y permanente de la Ciudad de México, pues el Ayuntamiento dispuso, el 26 de agosto de 1524, que Juan Garrido portero del cabildo cuida se de que el agua que venía de Chapultepec a México estuviese limpia cuidándola de los animales y de los propios indios, y a cambio de ello percibió un salario.

Durante la ausencia de Hernán Cortés por la expedición a las Higueras se iniciaron grandes obras de importancia como la construcción de alcantarillas, - pues así se advierte con la descripción que nos hace el distinguido historiador Silvio Zavala cuando señala:

"... Varios testigos declaran en la causa de residencia seguida en 1529 a don Hernando, que el factor Salazar, el veedro Chirinos y el licenciado Zuazo, hicieron de nuevo una alcantarilla en la calzada de Tacuba por donde venía el agua a la ciudad, y ensancharon la calzada que iba junto al conducto del agua - cuatro o cinco brazas, e hicieron en la fuente de Chapultepec un edificio por el cual vino mucha más agua a la ciudad." (9)

En virtud de lo anteriormente señalado, de que tanto la comunidad indígena como los conquistadores contribuyeron en la realización de obras de beneficio social, ya que daban sus servicios en lugar de los tributos, para el mejoramiento de las condiciones de vida que prevalecía durante la época de la Colonia.

Por otro lado es importante señalar, que no solo el cabildo proyectó - obras públicas durante este periodo de colonización que por acuerdo de audiencia de 10 de julio de 1534, se dispuso que la limpieza de las calles, reparo de las calzadas y los caños de agua lo pagaran los propios de la Ciudad de México. La audiencia propone a la Emperatriz, el 19 de abril de 1532, para edificar las casas de la audiencia se tomen doce de los veinticinco solares destinados para la (9) Op. Cit. Pág. 516.

Iglesia y casa de prelado; el Rey daría 2,000 pesos de oro de las minas, pues así claramente se advierte que los materiales y el trabajo gratuito de los indios como elementos fundamentales para la construcción de grandes obras, y -- que tenía como objetivo rebajarse en proporción los tributos que los indios daban al Rey o que el servicio personal y los materiales formen parte del pago del gravámen originado por el vasallaje, pues así se demuestra siguiendo -- la lectura de Silvio Zavala:

"facultad que los indios de esta ciudad y Chalco, Texcoco y Otumba y Tepeapulco y Zumpango para que entiendan en las hacer, se acabarán en dos años, recibiendo a los indios en pago de su tributo los materiales e trabajo que pu sieron, los cuales pueblos están en corregimiento (es decir, pertenecen a -- la Corona y no a particulares encomenderos) y con el residuo se acude al Marqués (del Valle), excepto el de Zumpango que está encomendado a un vecino -- casado de esta ciudad " (10)

Es indudable que en el descubrimiento de América y en la Bula inter -- caetera de Alejandro VI, se señaló claramente el compromiso contraído por los españoles para la protección de los indígenas y la divulgación del cristianis mo aplicada en las diversas ramas del conocimiento teórico y pragmático en -- la ciencia, la cultura, la religión y el arte. Los elementos que constituye -- como los principios y con la finalidad de alcanzar el bien común se ven plag mados en la construcción y realización de obras públicas en beneficio de los -- propios conquistadores, a fin de disminuir la carga tributaria que pesaba sobre los indios de México. Es sin duda un vasallaje más cruel y terrible que -- hayan experimentado los indígenas de México y de todo el mundo del cuál se -- tiene conocimiento.

A finales del último tercio del siglo XVI, se estableció una pequeña -- escuela en el interior del Hospital General, después de San Hipólito, fundado por Bernardino Alvarez. A la vez de que era una escuela también era un asilo porque ahí los alumnos cubrían todas sus necesidades. Bernardino

Alvarez conmovido por la abundancia de pequeñuelos vagabundos o huérfanos, los llevaba a su hospital, a fin de que se les impartiera instrucción y educación, y dió ocupación a los ancianos que tenía en su hospital a fin de que cubrieran sus necesidades elementales de comida, habitación y salud.

"El Illmo. Sr. Obispo don Juan Díaz de Arce, biógrafo de Bernardino Alvarez, dice que éste paró mientras en que "la mayor utilidad que se puede traer a una ciudad es criarle la juventud". Y que pensándolo así, fundó, dentro de su hospital, una escuela para niños. A los preceptores viejos y cansados que por causa de la edad ya no encontraban quien les ocupase y que habían recalado en el dicho hospital, les encomendó Bernardino la tarea de enseñar doctrina -- cristiana, leer, escribir y contar y aún la gramática a los pequeños atorrantes, los viejos maestros eran ayudados en su labor por los "hermanos" hipólitos, esto es, los religiosos enfermeros." (11)

En razón de lo anterior, se advierte que la obra de Evangelización iniciada a favor de los indígenas de México, tuvo gran trascendencia dentro del proceso de colonización y que abarcó los más diversos ámbitos de desarrollo -- tanto en el aspecto educativo, en la construcción de obras públicas y la propaga- ción misma del cristianismo, pues con ello se cumplía uno de los objetivos del pueblo español al emprender su conquista a tierras lejanas como México.

(11) Velasco Ceballos, Rómulo. La alfabetización en la Nueva España. Ediciones de la Secretaría de Educación Pública México 1945. Pág. 14.

C) MEXICO INDEPENDIENTE

Es indudable que los antecedentes inmediatos del México independiente, se inicia con dos conspiraciones importantes la de Valladolid en Michoacán en 1809 y la de Querétaro del año siguiente, ésta última con el levantamiento -- del cura Don Miguel Hidalgo y Costilla, sustentados con rasgos comunes de los proyectos del Ayuntamiento de la Capital, en cuanto que se encontraban dirigidas por criollos e invocando el nombre de Fernando VII, sin embargo dicho movimiento adquiere una fisonomía muy particular sustentada en las masas de mestizos y de indios. Y fué precisamente Agustín de Iturbide quién apresó a los -- conspiradores de Valladolid quién más tarde combatió vigorosamente. Don Miguel Hidalgo y Costilla fué sin duda quién encendió la antorcha a fin de alcanzar la independencia de México respecto de los españoles. Fundado en un programa de organización política que no alcanzó a configurarlo y ponerlo en práctica. Sin embargo, el programa social más relevante se concretó en el bando que promulgó en Guadalajara el 6 de septiembre de 1810. Con Hidalgo precisamente se tomaron las armas a fin de sacudirse el pesado yugo que por un espacio de tres siglos tenía oprimido a los indígenas y entre sus principales objetivos fué -- precisamente extinguir los impuestos, dar libertad a los esclavos y aboliendo el papel sellado. Sin embargo Hidalgo, no tuvo una visión clara y precisa de la seguridad social no obstante las condiciones sociales y económicas que prevalecían en su época.

Por otro lado a la muerte de Hidalgo, la dirección de movimiento Insurgente fué continuada por Ignacio López Rayón, en dónde en agosto de 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y en ausencia de Fernando VII. Ignacio López Rayón, se preocupó fundamentalmente por formar una Constitución a fin de dar una es -

estructura política y jurídica a una Nación que aspiraba ser independiente. Que sin duda alguna es la expresión del pueblo oprimido y tiranizados por la Nación española.

Otro de los precursores de la Independencia de México lo es José María Morelos y Pavón, quien convocó un Congreso que se instaló en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, en donde se dió lectura que con el nombre de "Sentimientos de la Nación", Morelos preparó y dió los cimientos para la formación de una Constitución. El 6 de noviembre del mismo año, el Congreso hizo constar en una acta solemne la declaración de Independencia, sin embargo no pudo lograrse sino hasta en años posteriores. La Carta de Apatzingan careció de vigencia práctica, por la inconformidad de los miembros integrantes. El México independiente debió iniciarse con los postulados de José María Morelos y Pavón, plasmados en los -- "Sentimientos de la Nación" fundados en que la América es libre e independiente de España de cualquier otra Nación, gobierno o monarquía que así se le denomine y señalando los principios rectores de una nueva Nación, con el firme propósito de alcanzar un desarrollo social más justo en donde de alguna forma se tenía -- que moderar la riqueza y la pobreza del pueblo mexicano, ideal que fué plasmado en la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814, pues este es la esencia que expresa el artículo 24, capítulo V, relativo a "DE LA IGUALDAD, SEGURIDAD, PROPIEDAD Y LIBERTAD DE LOS CIUDADANOS", que a la letra dice:

Art. 24. "La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra -- conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos -- y el único fin de las asociaciones políticas" (12)

Sin embargo, dadas las condiciones políticas, económicas y sociales que prevalecían en México en aquella época, no fueron los momentos propicios para -

(12) Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1995 Editorial Porrúa S.A. México 1995. Pág. 34

alcanzar los objetivos de bienestar social para el pueblo mexicano. Es importante señalar que José María Morelos y Pavón fué uno de los precursores de la implantación de la seguridad social, de igualdad, propiedad y libertad cuya finalidad primordial era dar protección a los indígenas dentro de un cause legal e institucional, a fin de alcanzar una verdadera justicia social. Además era partidario que -- entre la comunidad indígena se le enseñara y se le practicara oficios útiles con el propósito de asegurar la subsistencia de la comunidad en general y prestar ayuda cuando fuere necesario a los más necesitados por el bien de la Patria.

En las constituciones federales de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, - 1836 y 1843, en ninguno de esos artículos se plasmó el concepto de seguridad social, por lo que no existe antecedente alguno en esos años en materia constitucional.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente de fecha 5 de febrero de 1857 en su Artículo primero señala con toda precisión que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones Sociales, que en todo caso la autoridad y la Ley misma debe de respetarlo para ello es preciso transcribir el contenido del Artículo siguiente :

"Art. 1o. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución." (13)

En virtud de lo anteriormente expresado , en años posteriores a la promulgación de la citada Constitución, se expidieron leyes secundarias a fin de que los servicios públicos tales como hospitales, escuelas etc. que se encontraban en manos de la iglesia pasaran en poder del Estado, para su funcionamiento, mantenimiento y administración, para que dichos servicios estuvieran al alcance de la mayoría.

(13) Tena Rumfrez, Felipe Op. Cit. Pág. 607.

Entre las abundantes legislaciones que expidió en Veracruz el Presidente Benito Juárez, encontramos a la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia de fecha 2 de febrero de 1861, que entre los aspectos -- importantes cabe destacar el contenido de los artículos siguientes:

"Art. 1. Quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta esta fecha han administrado las autoridades ó corporaciones eclesiásticas.

2. El gobierno de la Unión se encarga del cuidado, dirección y mantenimiento de dichos establecimientos en el Distrito Federal, arreglando su administración como le parezca conveniente.

7. Los establecimientos de esta especie que hay en los Estados, quedarán bajo la inspección de los gobiernos respectivos, y con entera sujeción a las prevenciones que contiene la presente ley." (14)

De la anterior transcripción, se advierte que con las Leyes de Reforma -- se aborda ya por primera vez el problema de la seguridad social, en dónde el -- Estado Mexicano ejerce plena autoridad sobre las organizaciones eclesiásticas, -- estableciendo por decreto que el servicio público de hospitales y establecimientos de beneficencia será administrada por el Estado, a fin de hacer más justo y equitativo la prestación de ese servicio como la de seguridad social y atención -- nes hospitalarias a fin de que estuviera al alcance de la mayoría de los Mexicanos. Con la expedición del Decreto de Gobierno, en dónde quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, emitido por don Benito Juárez en su carácter de Presidente Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, es el inicio que el Poder Público asume con el objeto de dar seguridad y -- protección a los que la necesiten , a fin de hacer realidad el postulado que se encuentra plasmado en el artículo 1o, de la Constitución de 1857, que establece -- que los derechos del hombre son la base y objeto de las Instituciones Sociales.

De todo el trabajo desarrollado hasta este momento, se advierte que durante el siglo pasado los Gobiernos y las distintas Constituciones que han existido en nuestro País, poco se han ocupado acerca de la seguridad social del Pueblo Mexicano y por tanto existe escasa información al respecto y, será en el período posrevolucionario cuando verdaderamente se darán las bases constitucionales a fin de resolver los problemas de seguridad social.

D) REVOLUCION

A finales del siglo y principios de este se destaca la desigualdad que existía entre los Mexicanos, donde la explotación de los obreros y artesanos -- fué extremadamente injusta. No debemos olvidar que el General Porfirio Díaz, -- sentó las bases firmes y apoyos incondicionales a los inversionistas extranjeros, pero no obstante a ello durante dicho Gobierno, únicamente permitía la organización de sociedades mutualistas entre obreros y artesanos y, que por ello implicaba darle derecho a organizarse en algunos grupos de trabajadores, para la defensa de sus derechos tales como mejores tratos, salarios remuneradores y sobre todo seguridad y protección a la incipiente clase obrera, que día a día se iba fortaleciendo. Desde principios del año de 1906, se inició en nuestro País la agitación obrera más importante que haya existido en la historia del México revolucionario, encabezado por Licaro Gutiérrez de Lara, quien comulgaba con las ideas de Ricardo Flores Magón, considerado como el enemigo del régimen Porfirista; por las precarias condiciones de vida en que vivían los peones en las Haciendas y los obreros en los centros fabriles, siendo el ideal supremo en la transformación en todos los ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales del pueblo mexicano.

En Cananea, se encontraba la empresa norteamericana que explotaba las minas de cobre, bajo la razón social de: The Cananea Consolidated Copper Company en donde los obreros laboraban en pésimas condiciones de trabajo, salarios bajos y desprotegidos totalmente desde el punto de vista de seguridad social, y una serie de inconformidades que día a día y, que como consecuencia de ellas las relaciones de obrero y patrón se hacían cada día más difícil. Este importante movimiento obrero de los mineros de Cananea, fué precursor por la lucha de las mejores condiciones de trabajo, de salario, de seguridad social y que precisamente fué el soporte y sustento jurídico que se plasmó en la Constitución de -- 1917.

Hay un documento de gran importancia que no debe olvidarse como antecedente importante para la seguridad social, tenemos "El Programa del Partido Liberal y Manifiesto de la Nación", firmado en San Luis Missouri el 10. de julio de 1906, por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, documento que circuló en forma clandestina en nuestro País y que invitaba al pueblo mexicano a rebelarse en contra del régimen Porfirista, los autores de este programa expresan sus ideas con mucha claridad en contra del régimen prevaeciente y que entre -- las medidas y reformas económicas y sociales es importante mencionar las siguientes:

"Art. 10a. Se otorgarán pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes en el trabajo.

Art. 11a. Se expedirá una ley que garantice los derechos de los trabajadores. "

El Maestro Jesús Silva Herzog, considera la influencia de esas ideas en el desarrollo social de nuestro País, en una de sus obras:

"... El autor de este libro puede asegurarlo, porque le consta personalmente, que muchos de los jefes revolucionarios en la etapa constitucionalista -- de la Revolución conocieron bien el Manifiesto y Programa del Partido Liberal y que, indudablemente, influyó en su pensamiento. Esta influencia se advierte -- con claridad en la Constitución de 1917, de manera particular en el artículo --

123, que legisla en materia de trabajo." (15)

Entre otro de los precursores de la seguridad social, y como documento histórico lo es el manifiesto del Partido Democrático, quien también se oponía al régimen de don Porfirio Díaz, y que entre las aspiraciones del Partido Democrático, según su manifiesto, proponía la expedición de una ley de accidentes, como un primer paso para llegar a una completa legislación obrera que garantice plenamente la seguridad social y en una constante mejora en la condición material, intelectual, social y moral del pueblo mexicano.

De igual forma es importante señalar las consideraciones y fundamentos que se justifican en el Programa del Partido Liberal, quien se había empeñado a luchar por mejorar las condiciones de los obreros y del pueblo mexicano en general, estableciendo medidas para la protección en mejores condiciones de higiene en sus propiedades y lugares de trabajo, obligando a los patrones y a pagar indemnización por accidentes de trabajo, como se desprende de los artículos de dicho programa, que a continuación se citan:

" 26. Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

27. Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes del trabajo."

A través de la historia de nuestro país, ha existido profunda preocupación para alcanzar mejores niveles de vida de la sociedad en su conjunto, que sin embargo se haría realidad con la promulgación de la Constitución de 1917.

(15) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Antecedentes y la Etapa Maderista, Editorial Fondo de Cultura Económica, México -- 1995, Pág. 69.

Entre las transformaciones colectivas que alientan el espíritu de justicia social, fundado precisamente en la reivindicación de postulados sociales - - está establecer las bases que garanticen plenamente la seguridad social y de una economía fundada en la democracia positiva y creadora en bien del País. Así se ve el reflejo del ideal de don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución -- Constitucionalista en el decreto de 12 de diciembre de 1912, que en su artículo 2o. establece:

"... El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas - del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que asegure la igualdad de los mexicanos..."(16).

Por otro lado cabe señalar que el 11 de diciembre de 1915, se promulgó en el estado mexicano de Yucatán la Ley del Trabajo a iniciativa del General Salvador Alvarado, que fue precisamente el primer ordenamiento legal que estableció el Seguro Social en México, siguiendo el modelo de Nueva Zelanda, que en su artículo 135 estableció lo siguiente:

"... El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte", pues los patronos - - eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales. La Ley Laboral y el Código Agrario de esta entidad fueron dos pilares de progreso. Conviene hacer notar que la hacienda henequenera fue considerada industria rural, porque -- hacia la fibra." (17).

El origen de la iniciación del seguro social en México se expresó en diversos programas y precursores de la Revolución. Sin embargo, constituyen simples aspiraciones y un anhelo para la clase trabajadora y la sociedad en general, hecho que se consolidó con la promulgación de la Constitución de 1917 y con ello

(16) Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, S.A., México 1972, Pág. 45.

(17) Arce Cano, Gustavo, Op. Cit. Pág. 45.

los Constituyentes de Querétaro en los años de 1916 y 1917; dieron forma legal -- a estas aspiraciones al establecerse el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Federal de la República, que se consideraba de utilidad social el establecimiento de las cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación in voluntaria de trabajo, de accidentes, con la obligación del Estado de fomentar la organización de dichas Instituciones a fin de alcanzar el bienestar social , como aspiración suprema de la naciente clase obrera.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO EN LA CONSTITUCION DE 1917

A).- LA PARTE DOGMATICA Y ORGANICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 5 de febrero de 1917, es considerada en el mundo como la legislación más avanzada en cuanto que en ella existen normas jurídicas tendientes a la protección de la seguridad social, como un reclamo y una realidad de lo que es el Seguro Social y - la seguridad social misma. Es una fiel expresión de las realidades económicas, - políticas y sociales que emanan de una aspiración surgida en la base popular. -- Esto es así, en virtud de que el Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1916-1917, le dió la forma legal a los anhelos del pueblo mexicano, con la expedición de normas jurídicas de carácter social, que también regulaban las relaciones de trabajo y de la comunidad agraria en general.

En el Constituyente de 1916-1917, se recopilaron y se cristalizaron ideas e Instituciones que habían señalado ya los precursores de la seguridad social en México, y de conformidad con el proyecto de Reforma a la Constitución de 1857, que fueron entregados el día 10. de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente.

El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza expresaba la necesidad de crear la ley de accidentes, ley de seguros para enfermedades y vejez entre otros aspectos, que respondería de alguna forma a las necesidades -- que imperaban en nuestro País.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, y que entró en vigor el día 10. de mayo del mismo año, la parte social fué un avance importante y fundamental es la primera proclamación de los derechos sociales, a fin de combatir la explotación de todo aquel -- que prestaba un servicio a otro en cualquier actividad laboral.

Entre los antecedentes históricos para el establecimiento del seguro social cobra relevancia la exposición de motivos del artículo propuesto el 13 de enero de 1917, que expresaba lo siguiente, pues con ello se aseguraba al trabajador no solo contra los riesgos propios de su actividad si no que en general por todas las contingencias de la vida, en tal virtud se hace la transcripción en su parte conducente de la exposición de motivos antes referido:

"No solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo como las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, -- ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública." (18)

Al quedar plasmadas las ideas liberales, revolucionarias y de los precursores de la Revolución en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías sociales para proteger una clase social determinada, con ello indudablemente el Estado Mexicano hace su aparición para intervenir en favor

(18) Remolina Roquerí, Felipe. Evolución de las Instituciones y del Derecho del Trabajo en México. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje 1976, Pág. 30 y 31.

de las clases o grupos sociales como los sectores más débiles de la sociedad mexicana, dando nacimiento con ello el derecho obrero y el derecho agrario, como una fiel expresión de que el Gobierno de la República, asumió la responsabilidad para resolver los grandes problemas relativos a la seguridad social y buscar el bienestar de la sociedad en su conjunto. Es indudable que con ello al terminar la lucha armada de la Revolución Mexicana, se inicia una nueva etapa de desarrollo económico con el surgimiento industrial y comercial, que trajo como consecuencia el aumento considerable de los trabajadores, con el objeto de garantizar el desarrollo económico del País, con una estabilidad económica, social y política fundada en la Ley y en las Instituciones. Pues así se expresa el contenido del artículo 123 fracciones V, XIV, XV y XXIX, de la Constitución Federal de la República en su versión original, bajo el Título Sexto, del Trabajo y de la Previsión Social, que a la letra dice:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

V. Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos;

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

XV. El patrono estará obligado a observar, en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

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 de otras con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular." (19)

En razón de lo anteriormente expresado es evidente que el Constituyente de 1917, fué muy claro al plasmar en su artículo 123 de la Constitución General de la República, en su parte dogmática, como los derechos fundamentales y absolutos del hombre a fin de proteger su libertad, su vida, que se traducen en una serie de normas jurídicas de carácter social en donde se requiere la intervención del Estado. Esto es, se concluye que la parte dogmática de la Constitución General de la República, encierra un conjunto de principios e ideales, es el sentir valorativo del pueblo mexicano, que se traduce como derechos fundamentales de carácter social tendientes a la protección y seguridad de una clase social específica como lo es la obrera.

Uno de los aspectos de mayor importancia y trascendencia que se encuentran plasmado en la Constitución de 1917, es el concepto de seguridad social que se tiene del hombre, con respecto a los demás vínculos sociales; no considerado en forma aislada sino como en su conjunto, pues la noción fundamental del artículo 123 Constitucional es el establecimiento de una garantía fundamental a fin de proteger la propiedad, el salario, la educación, la vida social y económica orientadas al bien común, con una función social de protección al niño, a la mujer, al trabajador, al anciano, como principios humanistas y rectores de una nueva etapa social, como lo ha señalado Jorge Sayeg Heid:

"El artículo 123 de la Constitución mexicana no solamente se ocupa de las relaciones obrero-patronales; constituye, también la base jurídica de la seguridad social, entre nosotros, al abordar problemas como el de la vivienda; --

(19) Diario Oficial de la Federación de 5 de febrero de 1917.

como el de un régimen de seguro social; como el de la educación de los obreros; como el de la prevención de los riesgos; como, en fin, el de la protección a mu- jeres y menores. Muy diversas han sido las organizaciones institucionales que, procurando resolverlos, y derivando su contenido fundamental, pues, de esa esen- cia justiciera y equiparadora de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, han venido apareciendo paulatinamente entre nosotros; (20)

Ahora bien, también es preciso identificar la otra parte formal de la - Constitución, que es la orgánica, y que tiene por objeto organizar al poder pú- blico, establecer la competencia de los Poderes Federales, así como las respon- sabilidades de los funcionarios públicos. El Poder Público es único, pero para- su ejercicio se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los términos que se consagra en el artículo 49 de nuestra Carta Magna; ... :

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejer- cicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o cor- poración, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facul- tades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el ar- tículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del ar- tículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar." (21)

En síntesis la parte orgánica de la Constitución lo constituye la organi- zación y competencia de los poderes federales, pues como acertadamente lo seña- la el Maestro Felipe Tena Ramírez:

"Es la parte orgánica la que propiamente regula la formación de la volun- tad estatal; al insuflar en los órganos facultades de hacer, a diferencia de la- parte dogmática, que generalmente sólo erige prohibiciones" (22)

... : Llegamos a la conclusión de que - la parte dogmática y orgánica, no son otra cosa que el conjunto de normas jurídi-

(20) Sayeg Helg, Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano, Tomo II, México 1987, Pág. 646.

(21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación 1996, Pág. 47.

(22) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial- Porrúa 1996, Pág. 24.

cas relativas a los principios y la forma de organizarse una nación, en donde se cubren por igual los derechos individuales, y sociales, así como los poderes de la Federación y de los Estados, con la finalidad de garantizar el estado de derecho de la sociedad en su conjunto. No obstante de lo antes manifestado, es preciso señalar que la efectividad y el ejercicio pleno de los derechos sociales que se encuentran plasmados en la Constitución de 1917, no fué posible su realización sino hasta la expedición de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, a fin de cumplir un mandato constitucional.

B).- LEGISLACIONES ESTATALES QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Desde principios de siglo surgió la necesidad de establecer leyes que garantizaran de una manera, la seguridad al trabajo, sobre todo por los accidentes que se presentaban en el desempeño de las labores en las fábricas, empresas, que muchas veces no contaban con los mínimos de protección a sus trabajadores, sólo para citar algunos ejemplos la ley de accidentes de trabajo de JOSE VICENTE VILLADA, del Edo. de México de fecha 30 de abril de 1904, existía un noble deseo de proteger al obrero y de ponerlo al abrigo de la miseria en los casos de que sufra algún accidente, por ello, fué necesario adicionar el artículo 1787 del Código Civil con las disposiciones siguientes:

"I. Cuando las empresas tengan establecido un hospital con servicio médico y farmacéutico, podrán exigir que el obrero se cure en dicho hospital.

II.- Podrán permitir que el enfermo se cure en su casa designando el médico que debe asistirlo y

III.- Podrán los que reciben los servicios del obrero, exigir que éste pase al Hospital Civil pagando las estancias que en él se causen." (23)

(23) El Seguro Social en México. Instituto Mexicano del Seguro Social-Tomo I México 1971. Pág. 12.

Como se desprende de la transcripción anterior, desde el año de 1904 ya existía la profunda preocupación por parte de los Gobiernos Estatales, el deseo de proteger al obrero en caso de que sufriera algún accidente, a fin de garantizar su subsistencia y la de su familia, por ello hubo necesidad de adicionar algunas fracciones al artículo 1787 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de México, y además con la expedición del Decreto No. 46 se estableció en forma clara la responsabilidad del Patrón a fin de dar protección a sus trabajadores, por ello es preciso mencionar algunos artículos del Decreto referido:

"Artículo 1.- Dentro de los términos del arrendamiento del trabajo y de la industria, reconocido por nuestro Código Civil vigente, se comprende el servicio por jornal, que es el que presta cualquier individuo a otro, día por día, mediante cierta retribución diaria que se llama jornal.

Artículo 2.- El trabajador asalariado que se haya ajustado sin señalar término dentro del cual haya de trabajar, ni obra determinada que deba concluir, podrá despedirse y ser despedido a voluntad suya o del que lo empleó, sin que por esto pueda pedirse indemnización.

Artículo 3.- Cuando con motivo del trabajo que se encargue a los trabajadores asalariados o que disfruten sueldo, a que hacen referencia los dos artículos anteriores y el 1,787 del Código Civil vigente, sufran éstos algún accidente que les cause la muerte ó una lesión o enfermedad, que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios, estarán obligados a pagar, sin perjuicio del salario que se debiera devengar por causa del trabajo, los gastos que originen la enfermedad y la inhumación en su caso, ministrando, además, a la familia que dependa del fallecido, un auxilio igual al importe de quince días del salario o sueldo que devengaba. Se presume que el accidente sobrevino con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario.

Artículo 4.- Si el jefe de la empresa o negociación, ha instituido un hospital con su correspondiente servicio médico y farmacéutico, tendrá derecho a que el obrero lesionado se cure en dicho hospital. También podrá permitirle que se cure a domicilio y tendrá derecho a escoger el médico que se encargue de la curación.

Por último cumplirá con las obligaciones que le impone este artículo, pagando las estancias que el obrero cause en el hospital de la localidad.

Artículo 5.- Si la enfermedad pasare de tres meses o el obrero quedare imposibilitado total o parcialmente para el trabajo, el jefe de la empresa o negociación estará en libertad de seguir ministrando o no los auxilios de que se trata, a no ser que se haya convenido otra cosa en el contrato respectivo, con -

determinación expresa de la naturaleza y extensión de dichos auxilios.

Artículo 6.- No son en ningún caso renunciables por el obrero los derechos que le otorga este Decreto; pero quedarán privados de ellos, todos los trabajadores que lejos de observar una conducta honrada y digna, se entreguen a la embriaguez y no cumplan exactamente con sus deberes.

Artículo 7.- Las disposiciones contenidas en los seis capítulos que anteceden, se considerarán como complementarias de la Sección I,- Capítulo V, Título IX, Libro III- del Código Civil vigente." (24)

Por otro lado, cabe señalar la importancia que tuvo la Ley de Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes del Estado de Nuevo León, de fecha 9 de noviembre de 1906, cuya esencia se traducía en la atribución de responsabilidad civil a los patronos o dueños de empresas industriales por accidente de trabajo, que era un fiel reflejo de consideraciones de equidad y de justicia social, ante las transformaciones progresivas y constantes en la industria, al cual el operario estaba sujeto a múltiples riesgos por la actividad que desarrollaba. Esta legislación quizás fué de las más avanzadas en su tiempo por la finalidad de garantizar plenamente al trabajador desde el punto de vista legal y humanitario su seguridad, por lo que es preciso señalar algunos artículos sobre la Ley de Accidentes de Trabajo, entre los más importantes los siguientes:

Artículo 10.- El propietario de alguna empresa de los que se enumeran en esta Ley, será responsable civilmente de los accidentes que ocurran a sus empleados y operarios en el desempeño de su trabajo o con ocasión de éste.

No dan origen a responsabilidad civil del empresario los accidentes que se deban a alguna de estas causas:

- I. Fuerza mayor, extraña a la industria de que se trate.
- II. Negligencia inexcusable o culpa grave de la víctima.

(24) El Seguro Social en México, op. cit. pág. 13 y 14.

III.- La intención del empleado u operario, de causarse daño.

Artículo 30.- Las empresas que dan lugar a responsabilidad civil del propietario son:

I. Las fábricas, talleres y establecimientos industriales donde se haga uso de una fuerza distinta de la del hombre.

II. Las empresas de minas y canteras.

III. La construcción, reparación y conservación de edificios, fuentes, canales, diques, acueductos, alcantarillas, vías férreas, urbanas y suburbanas, y otras similares comprendiendo, la albañilería y todos sus anexos, carpintería, cerrajería, corte de piedra, pintura, etc.

IV. Las fundiciones de metales y talleres metalúrgicos.

V. Las empresas de carga y descarga y las de transporte, que no dependen de la Federación.

VI. Los establecimientos donde se fabrican o se emplean industrialmente materias insalubres, tóxicas, explosivas o inflamables.

VII. Las faenas agrícolas en las que se haga uso de motores que accionen por medio de una fuerza distinta de la del hombre.

VIII. Los trabajos de limpieza de pozos, letrinas, cloacas y alcantarillas.

IX. Los establecimientos productores de gas y electricidad y los telefónicos y telegráficos, comprendiendo los trabajos de colocación, reparación, etc. de postes y alambres o tubos transmisores dentro y fuera del establecimiento.

X. Cualesquiera otras industrias similares. " (25)

Asimismo tiene relevancia jurídica y social la Ley del Trabajo de Cándido Aguilar, del Estado de Veracruz, que por decreto número 11 de 19 de octubre de 1914, consideró que uno de los propósitos fundamentales de la Revolución Mexicana era el mejoramiento de la condición económica y social de la clase obrera promoviendo una legislación adecuada no solo para el fomento del trabajo, sino también para su debida retribución y medios necesarios para la conservación de la vida, salud y bienestar de los obreros, por ello era necesario expedir normas

(25) El Seguro Social en México, Op. Cit. Pág. 21 y 22.

que regularan las relaciones entre los patrones y los obreros. Por ello consideró que el poder público debe dictar las reglas con la finalidad de establecer un justo equilibrio de los intereses económicos en lo general y en lo particular de cada individuo, pues así se desprende del contenido de algunos artículos del citado decreto:

"Artículo Séptimo.- Los patrones prestarán por su cuenta asistencia de médicos y medicinas a los obreros enfermos y les proporcionarán alimentos, salvo el caso de que las enfermedades provengan de conducta viciosa de los mismos, igualmente los patrones proveerán a la subsistencia y curación de los obreros que hayan sufrido accidentes en el trabajo que desempeñen. Los obreros enfermos o víctimas de accidentes de trabajo, disfrutarán del jornal, salario o sueldo que tuvieran asignado, mientras dure el impedimento.

Artículo Octavo.- Los obreros que trabajen a destajo o precio alzado, en caso de enfermedad o accidente en el trabajo, gozarán de la misma asistencia que previene el artículo anterior, y sus patrones les abonarán un salario por día equivalente al que disfrutaban los obreros que laboren a jornal o sueldo.

Artículo Noveno.- Los propietarios de establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas, mantendrán por su cuenta y para el servicio y asistencia de los obreros, hospitalales o enfermeras dotados convenientemente de arsenal quirúrgico, drogas y medicinas, de médicos y enfermeros." (26)

Por otro lado es importante señalar que antes de la expedición de la - - Constitución de 5 de febrero de 1917, el 11 de diciembre de 1915, el Gobierno del Estado de Yucatán expidió la Ley del Trabajo de Salvador Alvarado, considerando que una de las conquistas gloriosas de la Revolución sería precisamente la seguridad social y la libertad de trabajo, con la obligación ineludible del Estado de crear normas de carácter social a fin de garantizar plenamente la convivencia social entre los patrones y los obreros en las diversas ramas de la economía, con el objeto de conservar la salud del obrero, que implica la necesidad de proporcionarle los medios para reparar diariamente las fuerzas que gasta, a fin de conservarlo sano y apto para el trabajo. De ahí la necesidad de proporcionarle los medios para su subsistencia y mejores condiciones de vida del obrero

ro y para su familia, así como de las poblaciones urbanas y rurales en donde su actividad es el fomento de la riqueza, procurando con ello un justo equilibrio de las fuerzas productivas de la economía, por ello cobra relevancia algunos artículos de la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán:

" Artículo 13.- Son nulos y se tendrán por no puestos, sin que produzcan en ningún tiempo efecto alguno, los Pactos o estipulaciones siguientes:

III.- Los que importen para el obrero renuncia o abandono legal de las indemnizaciones a que conforme a la Ley tenga derecho por accidentes sufridos en el trabajo, por la falta de cumplimiento en el contrato o por ser indebidamente despedido.

Artículo 20.- "Además de las Juntas de Conciliación" y del "Tribunal de Arbitraje", que harán efectiva esta Ley, se instituyó el Departamento de Trabajo que se ocupará de elaborar por el perfeccionamiento de esta Ley. Suministra información de los asuntos industriales, colecta estadística, estudia el problema de emigración y colonización, administra los trabajos cooperativos que se comencen por el Gobierno del Estado, efectúan la construcción de casas para obreros, procuran el seguro sobre accidente, vigilan que las compañías que se formen no exploten abusivamente de esta necesidad pública, reglamentan y vigilan la "Sociedad Mutualista del Estado".

CAPITULO III.

Derechos y obligaciones de los patronos y obreros, conclusión de contrato y Convenios Industriales.

Artículo 68.- Son motivos justificados para que el obrero se retire del servicio los siguientes:

V.- El peligro serio de la seguridad o de la salud del obrero y la falta de condiciones higiénicas en el taller o lugar del trabajo cuando unas u otras dependa directamente de la naturaleza del trabajo convenido.

VI.- La supervenencia de enfermedad que le impida trabajar por más de treinta días.

CAPITULO V.

Mujeres y Niños.

Artículo 79.- Queda prohibido el trabajo de las mujeres, treinta días antes de su alumbramiento y durante los treinta días subsiguientes, debiendo recibir su salario completo durante este tiempo y reservársele su puesto.

CAPITULO VIII

Accidentes de Trabajo

Artículo 104.- Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por accidente toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena.

Artículo 105.- El patrono es responsable de los accidentes ocurridos a su operarios con motivo y en ejercicio de la profesión o trabajo que realizan, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor extraña al trabajo en que se produzca el accidente.

Artículo 107.- Los obreros tendrán derecho a indemnización por los accidentes indicados por el artículo segundo que produzcan una incapacidad de --trabajo absoluta o parcial, temporal o perpetua en la forma y cuantía que establecen las disposiciones siguientes:

I.- Si el accidente hubiese producido una incapacidad temporal, el patrono abonará a la víctima una indemnización igual al salario íntegro desde el día que tuvo lugar el accidente hasta en el que se halle en condiciones de volver a trabajar.

Si transcurrido seis meses no hubiese cesado aún la incapacidad, la indemnización se regirá por las disposiciones relativas a la incapacidad perpetua.

II.- Si el accidente hubiese producido una incapacidad permanente absoluta para todo trabajo, el patrono deberá abonar a la víctima una indemnización igual al salario de dos años, pero sólo será la correspondiente a diez y ocho meses de salario cuando la incapacidad se refiera a la profesión habitual y no impida al obrero dedicarse a otro género de trabajo.

III.- Si el accidente hubiese producido una incapacidad parcial, aun que permanente para la profesión y clase del trabajo a que se hallaba dedicada la víctima, el patrono quedará obligado a destinar al obrero con igual renumeraación a otro trabajo compatible con su estado o a satisfacer una indemnización equivalente a un año de salario, a elección del patrono.

El patrono se halla igualmente obligado a facilitar la asistencia médica y farmacéutica al obrero hasta que se halle en condiciones de volver al trabajo o por dictamen facultativo se le declare comprendido en los casos definidos en los números segundo, tercero del presente artículo y no requiera la referida asistencia, la cual se hará bajo la dirección de facultativos designados por el patrono.

Las indemnizaciones por incapacidad permanente definidas en los números segundo y tercero será independientes de las determinadas en el primero para el caso de incapacidad temporal.

Artículo 108.- Si el accidente produjese la muerte del obrero el patrono queda obligado a sufragar los gastos del sepelio, no excediendo esto a cincuenta pesos oro mexicano y además a indemnizar a la viuda, descendientes legítimos menores de diez y seis años ascendientes en la forma y cuantía que establecen las disposiciones siguientes:

I.- Con una suma igual al salario, de dos años que disfrutaba la víctima, que se entregará a la viuda, o a los ascendientes o descendientes según el caso.

Las indemnizaciones por causa de fallecimiento no excluyen las que correspondieron a las víctimas en el período que medió desde el accidente hasta la muerte.

II.- Las indemnizaciones determinadas por esta ley se aumentarán en una mitad más de su cuantía cuando el accidente se produzca en un establecimiento o lugar cuyas máquinas o artefactos carezcan de los aparatos de precaución a que se refieren los artículos 102 y 109 a 112.

Artículo 135.- El Estado organizará una Sociedad Mutualista en beneficio de todos los trabajadores y en virtud de la cual todo obrero depositando unos -- cuantos centavos de su salario podrá ponerse a cubierto para la vejez y en el caso de muerte sus deudos no quedarán en la miseria.

Artículo 136.- Esta Sociedad ampara a todos los trabajadores del Estado-constituyendo la institución de seguros más factible y benéfica que pueda concebirse.

Artículo 137.- El Departamento del Trabajo dictará el Reglamento que regule la organización y funcionamiento de esta Sociedad." (27)

Este ordenamiento legal es de suma importancia ya que fué el primero en donde se estableció el Seguro Social en nuestro País, como una fiel expresión de las necesidades que prevalecían en nuestro México hasta antes de la Promulgación de la Constitución de 1917.

En el Estado de Puebla, también se promulgó su Código de Trabajo el día 14 de noviembre de 1921, que en su artículo 221 estableció que los patronos podían sustituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales por el Seguro contratado a sociedades legalmente constituidas, con

(27) El Seguro Social en México, op. cit. pág. 50 a la 56.

la firme intención de hacer valer un Derecho Constitucional plasmado en el artículo 123 fracción XXIX.

Sin embargo, dado las condiciones políticas y económicas en que se encontraba el País y dada la imprecisión y aplicación de la norma fundamental, pues esos derechos aún cuando eran reconocidos como un Derecho Constitucional y ante la ausencia de una ley secundaria para su debida aplicación, dejando a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento dado que, dichas prerrogativas constitucionales, eran simples derechos teóricos y como consecuencia la parte patronal evadía su cumplimiento, razón por la cual en el mes de Diciembre de 1921 - el Presidente de la República, General Alvaro Obregón envió su proyecto de Ley del Seguro Social voluntario, a fin de hacer efectivo el artículo 123 Constitucional, que sin embargo tuvo que realizarse una legislación secundaria o reglamentaria del Artículo 123 en forma tardía y costosa.

Es el caso que hasta el año 1925 fué elaborado un proyecto de ley reglamentaria del citado artículo 123 Constitucional, mediante el cual determinó que los patronos debían garantizar la atención médica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales, y es así como se crea el Seguro Oficial para Accidentes Profesionales, Enfermedades de Trabajo, Atención Médica a fin de garantizar el cumplimiento de un derecho Constitucional.

Cabe destacar que en la Ley del Trabajo del Estado de Hidalgo de fecha 30 de noviembre de 1928, en su artículo 242 estableció lo siguiente:

"Se declara de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tenga por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas." (28)

(28) México y la Seguridad Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, Tomo I, Editorial Stylo, Pág. 399.

Es preciso señalar que el contenido de la seguridad social no es otra cosa que la certidumbre, confianza y tranquilidad que debe tener todo hombre y en forma particular de la clase obrera y de su familia, pues como acertadamente lo señala Ramón Félix de la Torre en su obra acerca de la Ley del Seguro Social, que la :

" seguridad equivale a certidumbre, confianza, tranquilidad, libre de todo peligro, riesgo o daño y la palabra social comprende a los niños, jóvenes, hombres y ancianos, es decir, a toda la sociedad por igual." (29)

Por ello la seguridad social, se ha convertido como una preocupación constante del Gobierno a fin de dar protección y seguridad al obrero, a su familia y a la sociedad en su conjunto. Proporcionándole comida, habitación, higiene y salubridad, promoviendo la educación, la cultura, las ciencias y las artes a fin de alcanzar un desarrollo integral del ser humano, por ello es importante transcribir las ideas de Miguel García Cruz citado por el Lic. Ramón Félix de la Torre cuando se refiere a la seguridad social, que la define.

"... como un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva."

Se advierte que la seguridad social protege a toda la población en general, asegurando la protección contra los riesgos que amenazan una sociedad, en tanto que el Seguro Social sólo protege a una parte de ella, constituyendo uno de los medios de protección contra dichos riesgos.

(29) De la Torre Ramón Félix. Ley del Seguro Social interpretación e -- instructivo de trámites. Instituto Mexicano del Seguro Social, Pág. 3 y 4.

(30) Op. Cit. Pág. 5.

C).- LA CONCEPCION JURIDICA Y SOCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

A fin de tener una clara concepción de lo que es el Seguro Social, es oportuno manifestar que el Seguro Social se designa al conjunto de providencias y precauciones resueltas en la actualidad por la Ley, partiendo de las bases de la Institución del Seguro Privado, que mediante el pago de una cuota mínima el trabajador queda garantizado y protegido de los riesgos y accidentes que pudiesen ocurrir en el desarrollo de su actividad. Esto es, el Seguro Social es una Institución exclusivamente a la protección de los trabajadores y siendo una obligación del Estado Mexicano tomar medidas para garantizar la seguridad de la totalidad de la población; pero en primer término, debe ser hacia la clase social más débil, a fin de proteger el patrimonio humano que es precisamente la riqueza por excelencia de las Naciones. Los seguros sociales han evolucionado hacia la seguridad social, ya que con la promulgación de la Constitución de 1917, es el fiel reflejo en donde se dió forma jurídica a la actuación imperiosa de dar protección a los más débiles. Pues así se expresa el contenido de los artículos 27 y 123, Instituyendo garantías sociales con un contenido altamente social. El Estado asume la alta responsabilidad de intervenir en la vida económica del País y al mismo tiempo ir adoptando mecanismos legales para proteger a la clase trabajadora. La seguridad social comprende un conjunto de principios, de medidas de salubridad, de prevención de enfermedades, combate a epidemias así como el tráfico de artículos nocivos para la salud así como la instrumentación de medidas de seguridad respecto de las necesidades biológicas del ser humano. La regulación de los derechos del trabajador y de protección económica a los débiles, son disposiciones de orden público que van encaminados a dar protección general a todos los mexicanos, que integra el orden social, político y económico junto a las garantías individuales.

La Seguridad Social protege contra todos los infortunios de la vida y el Seguro Social únicamente cubre determinados riesgos. En la Seguridad Social el Estado se hace cargo de la gestión, no sólo legislando, sino haciéndose responsable directa o indirectamente de su función, tendiendo a una cotización global que puede asumir en la forma de impuesto, por el contrario en Seguro Social, el papel del Estado se reduce en organizar obligatoriamente en organismo autónomo y sustentando económicamente en las aportaciones de cuotas obrero patronales que son deducidas de su salario en forma bimestral, cuya retención queda a cargo del patrón.

Es evidente que el Seguro Social es simplemente uno de los medios o instrumentos empleados por la Seguridad Social para realizar sus nobles fines.

México es el Primer País del mundo, que puso en práctica la doctrina de la seguridad social, anticipándose a todas las naciones de latinoamérica, al quedar -- plasmado en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1997, como garantías sociales. Por ello es importante destacar el profundo sentido social de Venustiano Carranza, en la apertura de Sesiones del Congreso Constituyente, de Primero de Diciembre de 1916, cuando decía:

"...Si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, ésta no puede ser en manera alguna provechosa si en el campo en que debe ejercitarse y desarrollarse no tiene espontaneidad y seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de la solidaridad, sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano". (31)

Los gobiernos sucesivos se pronunciaron por hacer vigente el mandato constitucional al establecer las cajas de seguros de enfermedad, accidente de trabajo , etc., a fin de alcanzar uno de los ideales más importantes que se plasmaron en nuestra Constitución Política.

CAPITULO III

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN - EL ARTICULO 123 FRACCION XXIX.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro, con el firme propósito de realizar profundas reformas a la Constitución de 1857, a fin de dar un nuevo cauce institucional entre el Estado y la Sociedad para que en forma conjunta se procura el bienestar social de todos los mexicanos y se alcanzara un desarrollo justo en el aspecto económico, político y social del Nuevo México Moderno.

En forma particular el constituyente de Querétaro estableció con toda claridad en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución General de la República la protección social, con un contenido de proclamación de derechos sociales y en lo referente en las relaciones laborales se haya en el Título IV in titulado " Del Trabajo y de la Previsión Social ", en dónde precisamente se plasmas los principios sobre el cuál se regirían las relaciones de los obreros, jornaleros, empleados y en general todo contrato de trabajo, pues con ello era necesario alcanzar mejores condiciones de vida para todos los mexicanos, pero con una imperiosa necesidad de establecer el Seguro Social a fin de dar protección a una clase social desprotegida, pues así se ve reflejado en la exposición de motivos que dió origen al citado precepto constitucional, de fecha 13 de enero de 1917, en que expresaba lo siguiente:

"No sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como - las de salubridad de locales y garantías para los riesgos que amenazan al obre- ro en el ejercicio del empleo, sino también fomentar la organización de estable- cimientos e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayu- dar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de trabajadores parados involuntariamente que cons- tituyen un peligro inminente para la seguridad pública." (32)

De las ideas expresadas se cristalizaron al quedar plasmado en la Cons- titución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantías sociales, que- protegen a las personas no como individuos, sino como miembros de una clase o - grupo social determinado que imponen obligaciones al Estado mexicano de interve- nir en favor de esa clase social o grupo, pues así se ve reflejado en el artícu- lo 123 fracción XXIX, que en su parte conducente a la letra dice:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Esta- dos deberán expedir sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada regi- ón, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los- obreros, jornaleros, empleados y artesanos y de una manera general todo contra- to de trabajo:

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 de obras con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Fe- deral como el de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. (33)

De la anterior transcripción, se advierte que en dicho precepto legal- se promovió la aspiración hacia la creación del Seguro Social, a fin de hacer- efectivo esa garantía constitucional, ya que en su origen es simplemente un se- guro potestativo por lo que en años posteriores existió la necesidad de expedir

(32) Remolina Roqueñif, Felipe. Evolución de las Instituciones y del - Derecho del Trabajo en México. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje 1976 , Pág. 17

(33) . Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de -- 1917.

la Ley del Seguro Social, a fin de hacer una realidad con derecho público obligatorio .

No pasa desapercibido la preocupación que ha existido por parte del Gobierno y en forma particular de Alvaro Obregón, a fin de crear un instrumento de seguridad social para los trabajadores, pues así se advierte en la Sesión Extraordinaria del Congreso de 7 de febrero de 1921, en donde presentó redacción de Proyecto de Ley con la finalidad de hacer realidad el seguro obrero, pues así lo expresaba cuándo decía :

"El seguro obrero es una medida de protección a la clase trabajadora, cuya oportunidad y conveniencia nadie podrá discutir, pues son tan apremiantes las reivindicaciones del pensamiento y de la cultura modernas en este sentido, que cualquier gobernante que quisiera oponerse a un movimiento humanitario de suyo tan importante, no sólo fracasaría, sino que dejaría de cumplir con su deber." (34)

De lo anterior lo que se pretendía con el proyecto de ley, era precisamente el aseguramiento de los trabajadores y se planteaba la creación de fondo de reserva formado a partir de la contribución del salario de éste, también aportarían los empresarios y que sería administrada por el estado. De igual forma se acordaba la ayuda económica y otras prestaciones para el obrero en caso de sufrir algún accidente, o que padeciera enfermedades; con ello el general Obregón, constituye una obra gubernamental con un profundo sentido social. Sin embargo, las circunstancias que prevalecían en el País no fué posible sino hasta la Reforma realizada en el año de 1929, la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, dejó de ser un seguro potestativo y se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que textualmente dice :

(34) Alvaro Obregón en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, el 7 de febrero de 1921, en México a través de los informes presidenciales, T. XIII, p. 35.

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos." (35)

Esta reforma realizada a la Constitución, da paso a la redacción de una Ley Secundaria, en donde se plasmarían los conceptos fundamentales a fin de hacer realidad la seguridad social elevada como garantía constitucional, alejándose a las viejas ideas de las mutualidades o de las pequeñas cajas de provisión, formadas por agrupaciones de trabajadores o empresas privadas con una acción limitada, esto es, la necesidad de crear una legislación de carácter federal sobre seguridad social.

Una vez que tuvo vigencia la Ley del Seguro Social, la fracción XXIX, del artículo 123 constitucional, sufrió una nueva reforma que prevalece hasta la actualidad y que establece:

"XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;" (36)

Esta reforma reafirmó que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública; además de que amplió los seguros dejó abierta la posibilidad de que no solo se determinaran estos de manera casuística, sino que iba a comprender cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los asegurados.

a).- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UTILIDAD PUBLICA CON LA EXPEDICION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Resulta de gran importancia las reformas a la fracción XXIX, del artículo

(35) Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de septiembre de 1929.

(36) Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1974.

lo 123 Constitucional, en razón de que consideraron de utilidad pública, lo que era de utilidad social dejando abierto el camino para la expedición de una Ley Reglamentaria o secundaria de los diferentes riesgos que comprende la seguridad social, adquiriendo con ello dentro del derecho público, la obligatoriedad de su cumplimiento y se reservó al H. Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre el Seguro Social.

No obstante, la entrada en vigor de la primera reforma a la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, tuvieron que pasar varios años para que se hiciera realidad y después de muchos obstáculos, la Ley del Seguro Social se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, cumpliéndose así, con el mandato constitucional. La vigencia de la Ley trajo como consecuencia la realización de un ideal que surgió de la clase trabajadora, y la experiencia del Seguro Social permitió no solo actualizar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, sino que al reformarse por segunda ocasión, permitió al legislador, como ya se señaló en párrafos anteriores, que se estableciera la posibilidad de otorgar cualquier seguro encaminado a la protección y bienestar de los asegurados.

De la exposición de motivos y del contenido de la misma que los principios que sustentaron la doctrina de seguridad social son: la protección a las clases asalariadas económicamente débiles, proveyendo la conservación del incremento, reparación y reemplazó en las formas más adecuadas y modernas del capital humano, con el objeto de mejorar las condiciones de la clase obrera. En consecuencia uno de los principios rectores que dan sustento al Seguro Social, es precisamente de prevenir y reparar en lo posible, o indemnizar en su caso el daño económico ocasionado

por cualquier pérdida de la capacidad para trabajo, que se produzca por razones inherentes al trabajo. Con la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social se pretendía garantizar el derecho humano a la salud, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo. El Seguro Social es un instrumento básico de la seguridad social, al establecerse un servicio público de carácter nacional, cuya administración estaría a cargo de un organismo descentralizado por servicio a fin de ser realidad un derecho constitucional. La Ley que crea el Instituto Mexicano del Seguro Social como servicio público nacional, con el carácter obligatorio, comprendía los siguientes seguros :

- I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- II.- Enfermedades no profesionales y maternidad;
- III.- Invalidez, vejez y muerte;
- IV.- Cesantía voluntaria en edad avanzada.

El 10. de enero de 1944, comenzó el Instituto Mexicano del Seguro Social, a prestar los servicios que la Ley señala, constituyendo una característica primordial de dicha Institución de proteger el núcleo básico de la sociedad; la familia obrera, cuyas condiciones de salud , alimentación y habitación habían constituido un grave problema en el País.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, por disposición legal tiene el encargo de organizar, administrar y dirigir las diversas ramas del seguro, por medio del Consejo Técnico del Instituto integrado por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Estado. Es una Institución que fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y a su familia a fin de contribuir plenamente al desarrollo del País. El Seguro Social entraña una función de interés público, en donde el Estado tiene que intervenir en su establecimiento y de-

sarrollo porque los riesgos de la pérdida de la capacidad del trabajador se ve reflejado en la economía del País .

En las distintas épocas del gobierno ha existido la preocupación de mejorar en forma paulatina la seguridad social, pues por primera vez el gobierno se ocupa de la necesidad de superar la noción tradicional de seguro para adoptar la de seguridad social, esto es, se da una amplia proyección del Seguro Social a nivel nacional y ello se ve definitivamente consagrado con la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10. de abril de 1973, a fin de adecuar a los nuevos cambios económicos que experimentan la sociedad mexicana y ampliar la cobertura a otros sectores productivos de la economía, a fin de garantizar plenamente la seguridad.

El régimen de la seguridad social en México, de conformidad con la Ley del Seguro Social vigente, contiene disposiciones legales que están integrando las diversas ramas del Seguro obligatorio, tal y como se establece en el artículo 11 del citado Ordenamiento Legal, siguiente:

"Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I Riesgos de trabajo ;
- II Enfermedades y maternidad;
- III Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;
- IV Guarderías para hijos de aseguradas, y
- V Retiro " (37)

Con la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, surgió la adopción de una Política largamente controvertida en el cuerpo técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Uno de los principios fundamentales que se pretendía era seguir extendiendo la protección, es decir, dar más prestaciones a las ya incorporadas en la primera Ley del Seguro Social. El Poder Ejecutivo Federal se había empeñado por

(37) Diario Oficial de la Federación de fecha 10. de abril de 1973.

ampliar los beneficios del régimen obligatorio del Seguro Social y de extender la seguridad social a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados. Asimismo, se estableció el aseguramiento obligatorio a los trabajadores de las industrias familiares y demás trabajadores no asalariados.

Por otro lado el régimen obligatorio urbano, se extendió al ramo de guarderías para hijos de trabajadoras de todos los Municipios del País. La principal característica de la nueva Ley del Seguro Social, consistía en que de manera tajante el Seguro Social no solamente se quedaría en una mera instancia de justicia laboral, sino que sería la base de todo el sistema que permitiría las posibilidades de llevar a cabo la seguridad social en forma integral, pues así se ve reflejado con la prestación de nuevos servicios de carácter social, cultural y de salud.

El día 21 de diciembre de 1995, se publicó la nueva Ley del Seguro Social, que en su artículo 11 establece el régimen obligatorio de seguros:

"Artículo 11. El régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales" (38)

Es evidente que se presenta un fenómeno de reestructuración de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, esta nueva concepción del seguro del régimen obligatorio responde a las necesidades de las empresas privadas de seguros, que manejarían dos grandes rubros consistentes en el seguro de invalidez y vida, cesantía en edad avanzada y vejez, pues con la creación de esta estructura se permite una armoniosa e integral visión de seguridad social. Se mantiene la idea genérica de que los trabajadores, es decir, persona vinculadas con una relación de trabajo, son los sujetos prioritarios del régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El problema que presentaría el Seguro, relativo a prestaciones sociales es que no se incrementa la prima patronal en este ramo, ni se provee aportación del Gobierno a fin de hacer una realidad del citado seguro, pues no obstante de la raquitica prima de guarderías que pretende compartir con el ramo de prestaciones sociales. Por ello el Gobierno debe precisar quién aportará los recursos que se destinarán a ese seguro, a fin de cumplir cabalmente el régimen obligatorio de los -- seguros.

B).- DIVERSOS SEGUROS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL

Con la finalidad de alcanzar plenamente la seguridad social, la Ley señala diversos seguros :

a).- Seguro de riesgo de trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social está facultado para proporcionar servicios de carácter preventivo, individual o - a través de procedimientos de alcance general con el objeto de evitar realización de riesgo entre la población asegurada, mediante campañas de prevención de accidentes. Este seguro es una obligación impuesta por la Ley Federal del Trabajo a los patrones, a fin de atender oportunamente a sus trabajadores que se enfermen a consecuencia del trabajo o sufran algún accidente en el lugar de labores. Los patrones están obligados a crear un ambiente de seguridad en el centro del trabajo, porque con ello se garantizaría el desarrollo estable de la planta productiva del País.

b).- Enfermedad y maternidad, bajo esta rama del seguro se da protección a los trabajadores o al pensionado por incapacidad permanente, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, viudez, orfandad o ascendencia así como la esposa del asegurado y, a falta de ésta la mujer con quién haya cohabitado los últimos 5 años anteriores a la enfermedad o con quién haya procreado hijos, siempre que permanezcan ambos libres de matrimonio ; en este ramo del seguro, se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad aquella en la que el Instituto certifique el padecimiento. Y por lo que se refiere al disfrute de las prestaciones de maternidad se contará a partir de que el Instituto certifique el estado de embarazo y determine la fecha probable del parto, la que servirá como base para el cómputo de los 42 días anteriores a aquél para el efecto de que disfrute las prestaciones que comprenden de esa rama del seguro.

En este seguro existen prestaciones en especie y en dinero, que en su caso el Instituto otorgará al asegurado asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que fuera necesaria para la atención del derechohabiente y, para el caso de las aseguradas durante el embarazo tendrán derecho a la asistencia obstétrica, ayuda para lactancia y una canastilla al nacer el hijo. De igual forma se les otorga la prestación de dinero, que debe pagarse a partir del cuarto día de inicio de incapacidad, mientras dure ésta y hasta por el término de 52 semanas, sujetándose a los requisitos que la misma Ley del Seguro Social establece.

c).- Los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, para el otorgamiento de estas prestaciones es necesario que se observen determinadas disposiciones relativas a cada uno de los seguros. El seguro de invalidez tiene lugar cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse una remuneración económica que sea necesario para su subsistencia, esto deriva precisamente cuando se presente alguna enfermedad o accidente no profesionales. Y tiene derecho a una pensión temporal o definitiva, asistencia médica necesaria para su rehabilitación. El seguro de vejez es otorgado cuando el asegurado haya cumplido más de 65 años de edad y tenga reconocido por el Instituto Mexicano del Seguro Social un mínimo de 500 cotizaciones semanales, obteniendo con ello una pensión y asistencia médica para garantizar su subsistencia. Por lo que se refiere al seguro de cesantía en edad avanzada, cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados cuando este cumpla 60 años de edad, para el disfrute de esta prestación es indispensable que el asegurado quede privado de trabajos remunerados, haya cumplido 60 años de edad y cubra las 500 cotizaciones semanales debidamente reconocidas por el Instituto, lo cual le da un derecho a una pensión, asistencia médica y ayuda asistencial, para ello es necesario que previamente se haya solicitado di --

cha pensión y haya sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio.

Por lo que se refiere al seguro por muerte, por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, en el que el Instituto otorgará a sus beneficiarios, una pensión de viudez, de orfandad, pensión a sus ascendientes, ayuda asistencial a la pensionada por viudez que lo solicite previo dictamen médico y asistencia médica en caso de que fuera necesario, siempre y cuando el asegurado tenga cuando menos 150 cotizaciones semanales o se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y que la muerte del asegurado o del pensionado no sea por causa de un riesgo de trabajo. Ese derecho al conceder el goce de pensión de viudez, tendrá lugar desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado y cesará con la muerte del beneficiario, o cuando la viuda o concubina contrajera matrimonio o reiniciara una nueva relación de concubinato.

d).- En cuanto al seguro de guarderías para los hijos de las aseguradas; tiene lugar ese seguro que cubre el riesgo de la mujer trabajadora por no poder proporcionar cuidados maternos a sus hijos durante la jornada de trabajo, el otorgamiento de estas prestaciones deben encaminarse a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo, consistentes en servicios de guardería, la de promover el empleo de la razón y la imaginación y constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia social. El monto de la prima de este seguro será calculado sobre el 1% del salario base de cotización, con ello para garantizar plenamente el desarrollo de los hijos de las trabajadoras.

e).- El seguro del retiro establece que los patrones están obligados a enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social, el importe de las cuotas corres --

pendientes al ramo del retiro, mediante la constitución de depósitos de dinero en favor del trabajador, cuyo importe equivalente será del 20% del salario base de cotización del trabajador. Los patrones estarán obligados a cubrir las cuotas establecidas mediante la entrega de los recursos en Instituciones de Crédito, para su abono en la subcuenta del seguro de retiro de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abierto a nombre de los trabajadores.

Las instituciones que reciban las cuotas de los patrones deberán proporcionar los comprobantes individuales a nombre de cada trabajador, dentro del plazo de 30 días naturales, pues con ello queda asegurado el trabajador para recibir la prestación contemplada en el citado seguro.

Los anteriores seguros, no son los únicos, pues existe la posibilidad de incrementar otros seguros encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados, otros sectores sociales y sus familiares, a fin de cumplir con la seguridad social que se encuentra establecida como una garantía Constitucional en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, estos seguros son enunciativos y no limitativos.

CAPITULO IV

REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Desde la expedición de la Ley del Seguro Social de fecha 19 de enero de 1943, no se había contemplado la forma de cómo se obtendrían los ingresos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que inicialmente se consideró a los documentos en que se hicieron constar las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales como títulos ejecutivos y posteriormente, por decreto de 3 de febrero de 1949, se reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, otorgando al Instituto el carácter de organismo fiscal autónomo y facultando el procedimiento administrativo de ejecución. De conformidad con lo anterior la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estableció mesas y oficinas especiales para cobros del Seguro Social, según las necesidades del Instituto.

De conformidad con el carácter especial de dichas oficinas ejecutoras y de las mesas especiales fué necesario reglamentar su funcionamiento y, con ese propósito se expidieron las bases el 8 de noviembre de 1945, y el reglamento con venio de lo. de enero de 1949, porque era necesario ejercer una vigilancia efectiva sobre el correcto funcionamiento de las oficinas y mesas especiales encargadas de los cobros, para evitar la prescripción de los créditos, por ello fué necesario establecer una coordinación entre las actividades del Instituto y de las oficinas ejecutoras y mesas especiales, dando origen con ello la expedición del acuerdo emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines y el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mismo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1958, con el objeto de cumplir lo ordenado con el artículo 135 de la Ley del Seguro Social ; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social establecieron oficinas ejecutoras especiales que se les denominó 'Oficinas

Federales de Hacienda para Cobros del Seguro Social' y que fijarían las demarcaciones que les correspondiera, oyendo previamente al Instituto. De igual forma se establecieron mesas especiales, dentro del grupo de ejecución de las Oficinas Federales de Hacienda, para el trámite de los mismos cobros, y que dichas mesas se encargarían de la cobranza de los créditos dentro de su demarcación fiscal -- que correspondía a la Oficina Federal de Hacienda. Las oficinas y mesas especiales funcionaron conforme al reglamento para las oficinas federales de hacienda y de acuerdo con las modalidades que señalaban los instructivos del trabajo y de demás disposiciones de organización interna que expidió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa consulta al Instituto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigiló estrictamente la división de las diversas demarcaciones, -- entre las distintas Oficinas Federales de Hacienda y la distribución de los créditos; entre el personal de ejecutores el cobro de las Liquidaciones de Cuotas - Obrero Patronales se haría mediante la vía económico coactiva de las Liquidaciones que no se hubiesen pagado al Instituto, que no hayan sido aclaradas o recurridas dentro del término que la Ley concede. El Instituto Mexicano del Seguro Social y las cajas regionales o locales tenían la obligación de remitir a las Oficinas Federales de Hacienda las liquidaciones que debían hacerse efectivas, dentro del término de 30 días siguientes a la fecha en que las mismas adquirían el carácter de definitivas. Las oficinas y mesas especiales debían de sujetarse al procedimiento de notificación que establecía el artículo 71 del Código Fiscal de la Federación. Las liquidaciones permanecería en las -- Oficinas Federales de Hacienda hasta que fueran pagadas en su totalidad. Las que por cualquier motivo fueran canceladas se devolverían al Instituto o a las cajas regionales o locales dentro del término de 24 horas siguientes a la fecha en que se conocía la orden de cancelación. Una vez recibidas las liquidaciones por parte de --

las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social y aquellas que estaban establecidas en mesas especiales, previo registro de las liquidaciones que recibían, dictaban mandamiento de ejecución respectivo e iniciaban el procedimiento coactivo en los términos del Código Fiscal de la Federación vigente en esa época. Las mismas oficinas ejecutoras concentraban diariamente al Instituto o a las cajas regionales o locales el monto de las cuotas obrero patronales, de los recargos y de los gastos de ejecución cobrados a través del procedimiento administrativo de ejecución. Los honorarios de los ejecutores y el personal administrativo -- se concentraban a la Tesorería de la Federación, si se trataba de oficinas radicadas en el Distrito Federal o a la Oficina Federal de Hacienda en el caso de que fueran foráneas. El procedimiento administrativo de ejecución podría suspenderse definitivamente por resolución de autoridad competente o por acuerdos que genera el Director General, el Secretario del Consejo Técnico, el Contador General o por los Administradores de Cajas regionales o locales. La suspensión se tramitaba ante las Oficinas Federales de Hacienda cumpliendo determinados requisitos: otorgando garantía, embargo con extracción de bienes y el remate de los mismos a fin de tener plenamente garantizado el crédito fiscal. El Instituto celebraba convenio de pago con los patrones y la garantía de dicho convenio se otorgaba ante la Oficina Federal de Hacienda, misma que conservaría en su poder los créditos hasta recibir aviso por parte del Instituto de que el adeudo había sido pagado en forma total y en su caso devolverse los créditos y cancelar la garantía, de lo contrario se continuaría con el procedimiento administrativo de ejecución por incumplimiento de convenio. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigiló la organización y funcionamiento de las Oficinas Federales de Hacienda para el Cobro del Seguro Social así como las mesas especiales establecidas en grupos de ejecución de las demás Oficinas Federales de Hacienda. El Instituto Mexicano del Seguro Social

con intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, practicaba conciliaciones de los saldos de su contabilidad con los que arrojaban los registros y -- tarjetas correspondientes a las liquidaciones existentes de las Oficinas Federales de Hacienda para Cobro del Seguro Social y mesas especiales, y en caso de irregularidad de los mismos se daría cuenta de inmediato a la Dirección General de Oficinas Federales de Hacienda para que procediera en los términos de Ley, denunciando ilícitos al C. Agente del Ministerio Público y a la Procuraduría Fiscal de la Federación. Este acuerdo presidencial normó las relaciones entre las Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social en lo que respecta a la cobranza de los créditos fiscales en los términos establecidos por el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice:

"ARTICULO 135.- La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con -- la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las oficinas federales de hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económico-coactiva, obteniendo el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos." (39)

Con la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, se siguió considerando -- do al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo fiscal autónomo, así quedó establecido en el título sexto, de los procedimientos y de la prescripción -- capítulo I, generalidades, en sus artículos 267 y 268 que a la letra dice:

"ARTICULO 267.- El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tiene el carácter fiscal."

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

reglamentarias. (40)

Asimismo, con la expedición de la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, se sigue considerando al Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar créditos fiscales, pues así se establece con toda precisión en los artículos 287 y 288 de la citada Ley, misma que entrará en vigor a mediados del año de 1997:

"Artículo 287. El pago de las cuotas, los capitales constitutivos, su actualización y los recargos tienen el carácter de fiscal."

"Artículo 288. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias."(41)

De la transcripción anterior de los dispositivos legales de la Ley del Seguro Social, se estima que el legislador hizo una equivocada consideración, al determinar que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea un organismo fiscal autónomo, tomando en consideración que su finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y servicios sociales necesarios para el beneficio individual y colectivo, pues no se debe perder de vista que el Seguro Social es un instrumento básico de seguridad social, por lo que al ser un organismo descentralizado por servicio, cuya principal función es, como ya se señaló la seguridad social y no de ejecu--

(40) Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

(41) Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1995.

ción, es decir, el de una autoridad de carácter fiscal que se encuentra en contravención a lo establecido por el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución General de la República, porque de un correcto análisis de la citada fracción, se advierte que el Instituto Mexicano del Seguro Social, no reviste el carácter de autoridad fiscal, porque no se establece expresamente tal naturaleza jurídica y únicamente comprende dicha fracción los fines propios del Seguro Social.

A).- EL ARTICULO 258-E DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El antecedente del artículo 258-E, lo es el artículo 258 de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, que a la letra establece:

"ARTICULO 258.- El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General." (42)

Como se podrá observar, en este artículo no se contemplaban apartados en los cuáles se señalaran atribuciones y facultades a los Organos Internos del Instituto Mexicano del Seguro Social, como son los Consejos Consultivos Delegacionales; Delegados; Sub-Delegados así como de los Jefes de las Oficinas para cobros, así como señala la integración del Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro y, sus atribuciones y facultades.

De igual forma se dió una desconcentración administrativa del Instituto, distribuyendo el control de sus operaciones en Delegaciones Estatales, Regionales y del Valle de México; las dependencias médicas centrales se transformaron en áreas operativas regionales, todo ello con la finalidad de extender la seguridad social en todo el País en una forma práctica y accesible para todos.

(42) Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

El H. Congreso de la Unión reformó y adicionó diversos artículos de la -- Ley del Seguro Social, a fin de determinar diversas facultades y atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social; se adiciona entre otros, el artículo 258-E que establece:

"ARTICULO 258-E.- Los jefes de oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

I.- Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, - los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales;

II.- Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación;

III.- Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo; y

IV.- Las demás que señalen esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales." (43)

La citada Reforma fué con el objeto de que las Oficinas para Cobros del -- Instituto Mexicano del Seguro Social tengan plena validez y evitar impugnaciones - legales respecto de sus facultades, ya que anteriormente las Oficinas para Cobros - eran manejadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo la supervi -- sión y vigilancia de ésta última. Ello obedece en virtud de que por Reformas de la Ley del Seguro Social de 31 de diciembre de 1981, el procedimiento administrativo de ejecución para el Cobro de las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales podría llevarse a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o bien por el propio Instituto a través de sus Oficinas para Cobros.

La nueva Ley del Seguro Social, de 21 de diciembre de 1995, misma que entrará en vigor a mediados del año de 1997, contempla en su artículo 277, lo que la Ley vigente establece en su artículo 258-E, con la salvedad de que hace -- algunas adiciones en dicho numeral, que a la letra establece:

"ARTICULO 277. Los jefes de las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán las facultades y atribuciones siguientes:

I. Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización y accesos legales;

II. Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos - del Código Fiscal de la Federación;

III. Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que llevan a cabo;

IV. Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas en favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, conforme a lo previsto por el artículo 143 del Código Fiscal de la Federación cuando el caso lo requiera y;

V. Las demás que señalan esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones legales." (44)

Como se puede observar en la fracción I, que a dicho artículo, se agrega -- la actualización de las Cuotas Obrero Patronales y de los capitales constitutivos, sirviendo como base el índice de precios al consumidor que determina el Banco de - México, en forma mensual.

Asimismo, se modifica sustancialmente la fracción IV del propio artículo - en el sentido de que se faculta a los jefes de Oficina para Cobros de requerir a las compañías afianzadoras el pago de las fianzas otorgadas a favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales que surgen con motivo de las Cuotas Obrero Patronales, capitales constitutivos, recargos moratorios y en general-

(44) Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1995.

cualquier tipo de obligación contraída ante el Instituto, y para tal efecto instauró el procedimiento administrativo de ejecución de conformidad con el artículo 143 del Código Fiscal de la Federación, el cual se relaciona a su vez con el propio ordenamiento legal. Como se verá a continuación dichas disposiciones establecen:

"ARTICULO 143. Las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal a que se refieren las fracciones II, IV y V del artículo 141 de este Código se harán efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Si la garantía consiste en depósito de dinero en institución nacional de crédito autorizada, una vez que el crédito fiscal quede firme se ordenará su aplicación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tratándose de fianza a favor de la Federación, otorgada para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, al hacerse exigible, se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución con las siguientes modalidades;

A) La autoridad ejecutora requerirá de pago a la afianzadora, acompañando copia de los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad. Para ello la afianzadora designará, en cada una de las regiones competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, un apoderado para recibir requerimientos de pago y el domicilio para dicho efecto, debiendo informar de los cambios que se produzcan dentro de los quince días siguientes al en que ocurran. La citada información se proporcionará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que se publicará en el Diario Oficial de la Federación para conocimiento de las autoridades ejecutoras. Se notificará el requerimiento por estrados en las regiones donde no se haga alguno de los señalamientos mencionados.

B) Si no se paga dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, la propia ejecutora ordenará a la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que remate, en bolsa valores propiedad de la afianzadora bastantes para cubrir el importe de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, y le envíe de inmediato su producto." (45)

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

I Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

II Prenda o hipoteca

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

(45) Código Fiscal de la Federación vigente.

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

V Embargo en la vía administrativa.

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

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

El reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad, y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía." (46)

Como se desprende del contenido de la fracción IV del artículo 277 de la Ley del Seguro Social en comento, se estableció la facultad de los Jefes de Oficinas para Cobros de requerir a las compañías afianzadoras el pago de las fianzas otorgadas a favor de éste, ya que en la práctica las compañías alegaban de falta de disposición expresa para exigir el pago y de instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, ya que no señalaba cuál era la Ley o Reglamento aplicable para obtener el pago de las garantías otorgadas, por ello existe la necesidad de señalar que para requerir a las compañías afianzadoras los Jefes de Oficina para Cobros deben sujetarse a lo previsto por los artículos 141 y 143 del Código Fiscal de la Federación, esto es así, pues en caso contrario se está ante la ausencia del mecanismo idóneo para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, ya que las resoluciones o acuerdos emitidos por los Jefes de Oficina para Cobros a fin de obtener el pago de las pólizas de fianza en sí mismo, no constituyen un man (46) Código Fiscal de la Federación vigente.

damiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el -- precepto legal aplicable al caso y por lo segundo que también debe señalarse con - precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmedia - tas que se hayan tenido en cuenta para la emisión del acto siendo necesario además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, por lo que dichos- actos de autoridad son violatorios de la garantía constitucional establecido en el artículo 16, o sea, contraviene al principio de legalidad.

B).- EL ARTICULO 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Con la expedición de la Ley del Seguro Social de fecha 12 de marzo de 1973 en su artículo 271 determinó que las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente ante el Instituto, se obtendría su cobro por conducto de la Oficina Federal de Hacienda y las cantidades recaudadas se entregarían al Seguro Social, - como textualmente se estableció:

"ARTICULO 271.- El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de la Oficina de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. Dichas oficinas procederán inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos, ajustándose a las bases señaladas por el Instituto. Obteniendo el pago, los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas." (47)

De lo anterior, se advierte que era única y exclusivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Oficinas Federales de Hacienda quienes realizaban el cobro de las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales, porque precisamente eran ellas quienes se encontraban legitimadas por la Ley para obtener el pago de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente por el Patron, ya que dichas oficinas procederían inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos ajustándose a las bases señaladas por el Instituto, ya que el Seguro Social nunca ha tenido la facultad económico-coactiva; sin embargo, en la Reforma que sufre el artículo 271 de la Ley del Seguro Social y que se publica en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981, se incluye al propio Instituto Mexicano del Seguro Social a través de las Oficinas para Cobros conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para aplicar el procedimiento administrativo de ejecución sujetándose a las normas del Código Fiscal de la Federación y serían las mismas las que resolverían los recursos previstos en el (47) Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 1973.

citado Ordenamiento Legal, que textualmente establece:

"ARTICULO 271.- 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 en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo."
(48)

Finalmente se adiciona el artículo 271 de la Ley del Seguro Social, y que se publica en el Diario Oficial de la Federación con fecha 24 de febrero de 1992 , para contemplarse un tercer párrafo que a la letra señala:

"ARTICULO 271.-

Las cantidades que se obtengan respecto del seguro de retiro, de acuerdo a lo señalado en este artículo, deberán ser invertidas en la subcuenta del seguro de retiro de la cuenta individual del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo. En caso de que no se realice la inversión citada, el monto de la misma se actualizará y causará recargos en contra del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito-Público, según corresponda, y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación." (49)

Es preciso señalar que con la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1995, estableció en su artículo 291 la facultad de iniciar el procedimiento administrativo de la ejecución para el cobro de las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales, en la que se aplicaría por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de sus Oficinas para Cobros. Y en dicha disposición se señaló que las cantidades que se obtengan con el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, deberán ser puestas a disposición del administrador de fon -

(48) Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1981.

(49) Diario Oficial de la Federación de 24 de febrero de 1992.

dos para el retiro que lleve la cuenta individual del trabajador, como textualmente se establece:

"ARTICULO 291. 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 legales. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que llevan a cabo.

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

Las cantidades que se obtengan respecto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez de acuerdo a lo señalado en este artículo, deberán ser puestas a disposición de la Administradora de Fondos para el Retiro que lleve la cuenta individual del trabajador de que se trate, a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su cobro efectivo. En caso de no hacerlo se causarán recargos y actualización a cargo del Instituto o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según corresponda, y a favor del trabajador, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación ." (50)

(50) Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de diciembre de 1995.

C).- LAS FUNCIONES FISCALES DE LOS JEFES DE OFICINA PARA COBROS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Como ha quedado señalado en los incisos precedentes, antes de que se diera la existencia de los Jefes de Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1981, se estableció que las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicarían el procedimiento administrativo de ejecución, adoleciendo esto no sólo de técnica jurídica, sino de previsión en cuanto a la creación de la autoridad competente, con facultades fiscalizadoras. Lo anterior dió lugar a que en su momento, se recurrieran los actos de dichas oficinas, aduciendo amén de su inconstitucionalidad lo absurdo de su creación puesto que no se señalaba a la autoridad competente de las mismas que debía estar facultada para llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, para el cobro de liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social.

No fué sino hasta el 28 de diciembre de 1984 en que entre otras autoridades se crean los Jefes de Oficina para Cobros, cuyas funciones de carácter fiscal iban a abarcar en primer término aquéllas que en forma genérica se establecían para el Instituto Mexicano del Seguro Social y, que eran entre otras, las de recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto; determinar los créditos, bases para su liquidación de cuotas y recargos y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos; determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos y establecer y suprimir Delegaciones, Sub-delegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial y, de manera específica aplicar el procedimiento admi-

nistrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación y ventilar y resolver los recursos previstos en el Ordenamiento Legal invocado relativo al procedimiento administrativo que realicen o lleven a cabo.

Por otro lado con la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, en su artículo -- 297 establece que los Jefes de Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, tendrán entre otras facultades y atribuciones aunadas de las que ya tiene en la Ley vigente, tales como requerir a las compañías afianzadoras del pago de fianzas otorgadas en favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del -- artículo 143 del Código Fiscal de la Federación, son aspectos que no se contemplaban en la Ley vigente y el Legislador consideró necesaria su implementación, ya que las compañías afianzadoras en forma sistemática se negaba a hacer el pago de las obligaciones que habían garantizado, alegando la incompetencia de la Autoridad Ejecutora, así como los vicios propios del procedimiento que se seguía para notificar y requerir el pago de las pólizas de fianza.

Como se podrá observar las funciones principales de los Jefes de Oficina para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social son variadas y tienden a lograr un control para el cobro de las liquidaciones de cuotas obrero patronales del seguro social .

Al analizar las disposiciones de la Ley del Seguro Social, en estudio se podría determinar en primer término, que cuando se habla de autoridad con funciones fiscales, estamos en presencia de un órgano del estado, que forma parte del Gobierno y que desempeña funciones concretas o específicas a nombre del Estado. Como lo señala el maestro Burgoa: " Bajo este aspecto, el concepto de "autoridad" ya no im-

plica una determinada potestad, sino que se traduce en un Órgano del Estado, constituido por una persona o "funcionario", o por una "entidad moral o cuerpo colegiado", que despliega ciertos actos en ejercicio del poder soberano, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional. En este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento, encausado por las bases y reglas que él mismo establece normativamente." (51)

Seguendo al maestro Burgoa, continúa diciendo "en efecto (y esto es de explorada doctrina), se dice que las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquel Órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación y extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente." (52)

Finalmente el propio maestro Burgoa nos da una definición del concepto - "autoridad" en la siguiente forma: "autoridad es aquél Órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa" (53)

Del anterior concepto se infiere que para que exista una autoridad, ésta debe estar investida por la Ley de facultades para dictar según su propio criterio y bajo su responsabilidad determinaciones de cumplimiento obligatorio, y para hacer cumplir esas mismas determinaciones, incluso mediante el uso directo e indirecto de la fuerza pública.

Toda autoridad por tanto, debe tener en forma específica sus facultades o atribuciones en la Ley y, cumplir en su actuación con lo establecido en los artículos 14 y 16 Constitucionales. Su competencia debe estar determinada en función de sus facultades o atribuciones derivadas éstas de la Constitución y de la Ley.

(51) Burgoa Orihuela, Ignacio El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa S.A. 31a. edición. 1994, Pág. 205.

(52) Burgoa Op. Cit. Pág. 206

(53) Burgoa Op. Cit. Pág. 208.

Atendiendo al elemento fiscal, éste se caracteriza por los ingresos del Estado , para cumplir con su fin: " Lo fiscal se refiere a todo tipo de ingresos, es decir, a todo lo que ingresa en el "fiscus", o " erario ", como también se le conoce debido a que finalmente la hacienda del estado se formó con dos tesoros, el del Emperador (fisco) y el del pueblo (erario)." (54)

Como el Estado requiere de recursos, debe ser el pueblo el que contribuya al gasto público, de acuerdo a la Ley General de Ingresos de la Federación, que anualmente emite el Congreso de la Unión, en la que determina los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma establezca. Esto es, la citada Ley contiene una enumeración precisa de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que puede percibir el Estado. Y las leyes reglamentarias de cada impuesto señalarán los elementos específicos y el procedimiento para su determinación.

Por lo tanto los impuestos se deben establecer por medio de una Ley desde un punto de vista material y formal; es decir, por disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanados del Poder Legislativo, en ejercicio de su facultad tributaria en los términos del artículo 31 fracción IV de la Constitución General de la República, siendo esta norma fundamental a que se debe someter la actividad tributaria, como se establece:

"ARTICULO 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." (55)

Los ingresos del Estado se encuentra regulado en la Ley de Ingresos de la Federación, emitida anualmente por el II. Congreso de la Unión en cumplimiento a lo dispuesto a los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución --

(54) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario, Editorial Limusa, S.A. DE C.V., Grupo Noriega Editores, Año 1996, Sexta Reimpresión de la Tercera Edición, Pág. 25.

(55) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde emana la potestad tributaria que se ejerce a través de los órganos del Estado, como lo señala el Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez:

"... la potestad tributaria se expresa en la Norma Suprema como facultad para imponer contribuciones, lo cual es inherente al Estado en razón de su poder de imperio, y se ejerce cuando el órgano correspondiente, Congreso de la Unión, -- establece las contribuciones mediante una ley, que vinculará individualmente a los sujetos activo y pasivo de la relación jurídico tributaria." (56)

Para hacer efectiva la potestad tributaria, el Estado se vale de órganos que ejercen funciones de carácter fiscal. Por lo que la autoridad fiscal es el órgano del Estado investido de facultades de decisión y ejecución en relación a créditos fiscales a que tiene derecho el Estado, de conformidad con las Leyes Fiscales y los tratados Internacionales de que México sea parte y, al realizar sus funciones propias de su investidura, produce, crea, modifica o extingue una o varias situaciones concretas o abstractas en ejercicio de sus facultades imperativas, -- para la obtención de los recursos necesarios para el gasto público.

D).- ANALISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 258-E y 271 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Como ha quedado señalado, en los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social, a éste organismo público descentralizado, se le atribuyen facultades -- de autoridad de carácter fiscal, en esencia que el Instituto Mexicano del Seguro Social es una institución que tiene por objeto desarrollar programas de seguridad social, como un instrumento de la seguridad social que va encaminado a dar protección a sus derechohabientes que lo necesiten; prestaciones y subsidios cuando reúnan los requisitos que la Ley señala a cambio de una cuota o prima que se constituye en forma tripartita, es decir, aportaciones de los trabajadores, patrones y el Estado. En consecuencia el servicio público que presta el Seguro Social es un conjunto de actividades tendientes a satisfacer una necesidad colectiva de carácter labo-

ral, económico o cultural a través de prestaciones concretas e individuales. El Seguro Social es una institución pública encargada de prestar un servicio, con personalidad y patrimonio distinto a la Federación quien actúa por medio de sus órganos que son la Asamblea General, El Consejo Técnico, La Comisión de Vigilancia, Dirección General y Comité Técnico de Sistema para el Retiro, con ello se busca garantizar la estabilidad y permanencia de la Institución, sin perder de vista que atenderá especialmente a los económicamente débiles que son personas que se encuentran desprovistas de recursos necesarios para su desarrollo y subsistencia. El Seguro Social procura satisfacer las necesidades que se encuentran afectadas parcialmente por medio de un desarrollo integral, cuya tendencia se encamina a abarcar cada día mayor población, a fin de hacer una realidad la seguridad social. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene características muy particulares que le otorgan cierto carácter por la materia que administra, que por ser un organismo descentralizado por servicio que se encarga de proporcionar un servicio al público, pero también administra recursos que en principio corresponden a los derechohabientes y los canaliza correctamente para el mejoramiento de los mismos. De igual forma goza de cierta autonomía en su administración y desarrollo, al grado que la Ley Federal de Entidades Pareestatales en su artículo 5o. establece lo siguiente:

"ARTICULO 5o.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Aquellas entidades que además de Organos de Gobierno, Dirección General y Organos de Vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a-

sus leyes u ordenamientos relativos." (57)

Sin perder de vista el régimen legal a que queda sometido el Instituto Mexicano del Seguro Social, éste seguirá siendo considerado un organismo descentralizado por servicio que implica que al tener una autonomía relativa, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, y distinto a la Federación, debe sustentarse bajo las siguientes bases:

1.- Es característico de este régimen un orden jurídico especial que determine la organización y funcionamiento de una institución en la cual se pretende reducir sus relaciones jerárquicas con el poder central.

2.- Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos.

3.- La personalidad y el patrimonio de las instituciones descentralizadas no constituye un elemento diferenciador de las instituciones centralizadas, ya que en ellas existe uno y otro elemento necesario, pero no exclusivo.

Autonomía técnica no es independencia, porque el Estado refleja sus vínculos con esos organismos, pero se reserva la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política." (58)

No obstante la naturaleza propia del Instituto Mexicano del Seguro Social, su Ley le reconoce al organismo el carácter fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para la liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, determinando además el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación; con esa naturaleza jurídica lo establecen los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social. El legislador determinó que el Instituto Mexicano del Seguro Social fuera un organismo fiscal autónomo, con el objeto de captar recursos y en su momento destinarlos para los fines propios de la Institución con ese carácter de organismo recaudador se convierte en autoridad fiscal, sin embargo, no debe de perderse de vis-

(57) Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de mayo de 1986.

(58) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A. 16a. Edición, Año 1994, Pág. 695.

ta que por ser un organismo descentralizado por servicio y que además en la Constitución no existe precepto legal alguno que faculte llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, por ser esta una facultad exclusiva del Estado en el ejercicio de la potestad tributaria, misma que no es delegable ni siquiera por el propio Legislador, amén de que es un atributo estricto del Titular del Poder Ejecutivo y solo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes Inpositivas, se permite únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizar esa facultad, por lo que se estima que al tener el Seguro Social la facultad económica coactiva rebasa el contenido constitucional de los artículos 31-fracción IV y 123 fracción XXIX de la Constitución General de la República y, por ende, el Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad incompetente legalmente por lo que su creación y actuación misma es violatoria de los principios de seguridad en el proceso, de seguridad jurídica y de legalidad consagradas como garantías individuales en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna. Se considera que los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social son inconstitucionales ya que el Seguro Social al ser un organismo descentralizado por servicio no debe tener facultades de imperio, y así lo ha sustentado el H. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, relativo al amparo en revisión 416/86. Nodín, S.A., 24 de junio de 1987 al finalizar el Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1987, parte III, Página 101 que a la letra dice:

SEGURO SOCIAL. OFICINAS PARA COBROS DEL. SON AUTORIDADES DE FACTO.

Los artículos 258E y 271 de la Ley del Seguro Social instituyeron las oficinas para cobros del aludido organismo descentralizado, con atributos de órganos de autoridad, pero ello no importó la creación material de las unidades burocráticas correspondientes, pues la ley no dice cuantas son, cual es el ámbito territorial de competencia de cada una de ellas ni el lugar de su residencia; en consecuencia, aun 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 deban satisfacer las personas físicas que se designen para despacharlas ni que personal las integre, es evidente que solamente las instituye y que dejó a cargo el poder ejecutivo el acto material de su creación, a través de un reglamento, por ser esta 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 funciona durante ciertos meses cada año Congreso de la Unión, de ahí que, si las aludidas oficinas surgieron materialmente de los acuerdos 684 y 1889, de fechas 14 de abril y 17 de noviembre de 1982, respectivamente, emitidos 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."

Aunque en la tesis transcrita se señala que el acto material de su creación, esto es de la autoridad, se deja a un reglamento, el mismo no debe rebasarlo establecido en la propia Ley; lo anterior no implica por tanto, que se pueda convalidar la existencia de las Oficinas para Cobros del Seguro Social, con atributos de órganos de autoridad, con la simple expedición de un reglamento, como sucedió posteriormente con la expedición del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social (59), lo cual obedeció a una necesidad por parte del ejecutivo por darle fuerza de imperio a las actuaciones económico-coactivas de esa Institución. Es preciso mencionar que mediante un reglamento o en uso de la facultad reglamentaria que la ley concede al Titular del Poder Ejecutivo -- Federal, se puedan precisar, concretar y desarrollar instituciones creadas por la Ley, pero no pueden añadirse nuevas Instituciones Legales, ni se pueden crear nuevos órganos de autoridad con imperio, diferentes de los que ha creado la Ley. En nuestra Constitución no existe ningún precepto que pudiese afirmar que se trata de una facultad concurrente entre dos Poderes, porque ello implicaría lesionar el principio de separación de poderes, con lo cual no pueden fundarse tales facultades

en un solo poder ni pueden ser delegadas por uno al otro. Pues de conformidad con el artículo 31 fracción IV de la Constitución los impuestos y las cargas de naturaleza fiscal deben estar fundados precisamente en una Ley que emane del Poder Legislativo. Por ello se estima que las Oficinas para Cobros del Seguro Social son inconstitucionales ya que no pueden ser órganos de autoridad con funciones de carácter fiscal, como indebidamente lo ha hecho el Poder Legislativo al reformar -- los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social, aunado a ello con la expedición misma del Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, por parte del Poder Ejecutivo Federal; por lo que se estima que la creación de dichas autoridades el Legislador fué más allá de lo dispuesto por los artículos 71, 72, 73, 89 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado cuyas funciones son de seguridad social en los términos establecidos por el artículo 123 fracción XXIX, pues de un correcto análisis de dicho dispositivo Constitucional no se advierte que el citado Instituto sea una autoridad fiscal, por lo que se estima que es incompetente legalmente.

La consideración de una Ley Inconstitucional la podemos encontrar definida por un doctrinario en Derecho Administrativo:

"Una ley es inconstitucional cuando carece de apoyo en el texto de la Constitución; en otras palabras, cuando el Congreso que la expide no tiene atribución en la norma suprema para hacerlo. Si se le ocurre al Congreso expedir una ley federal para regular el impuesto predial, por ejemplo, la ley sería inconstitucional, pues no está previsto que tenga semejante atribución." (60)

De lo anterior, el Congreso de la Unión al otorgar la facultad de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución a través de un organismo descentralizado, se estima que el Legislador está violando la Constitución, ya que la --

(60) Nava Negrete Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1995, Página 75.

potestad tributaria se encuentra reservado al Poder Legislativo en los términos - de los artículos 31 fracción IV, 73 fracción VII de la Constitución General de la República, cuya facultad no es delegable ni por el propio Legislador, máxime que - no se encuentra prevista en forma expresa en nuestra Carta Magna, ya que se trata de una facultad implícita. En estricto derecho el Titular del Poder Ejecutivo Federal y solo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Leyes Impositivas es una facultad que desarrolla única y exclusivamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en consideración que el Instituto Mexicano -- del Seguro Social tiene facultades para determinar y cuantificar adeudos fiscales en su calidad de organismo fiscal autónomo, pero esa facultad no puede extenderse al ejercicio de la facultad económico-coactiva, por lo que es indudable que al - otorgar la autorización de aplicar el procedimiento citado se estima que es violat^orio del artículo 49 Constitucional, al darse un fenómeno de concurrencia de facultades fiscales como lo señala el LIC. JAVIER MORENO PADILLA:

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fusiona las figuras de organismo descentralizado con la de organismo fiscal autónomo al considerar que las oficinas para cobros del Seguro Social forman parte de organismos públicos que se encuentran en la esfera del Ejecutivo Federal, lo que sucede es que la creación de este tipo de organismos fiscales fue por disposición del Congreso de la Unión sin tener un texto expreso en la Constitución, ya que nuestra Carta Magna sólo establece prerrogativas tributarias a la Federación, Estados o Municipios y esto sólo se presenta por medio de los órganos hacendarios que cumplen en los casos específicos con las leyes fiscales emanadas de los Congresos Estatales o Locales que correspondan; pero no existe texto alguno que permita la creación de un órgano de autoridad fiscal que no esté estructurado en el Ejecutivo Federal; si bien es cierto que existe una estructura de administración central y paraestatal (artículo 90), ello es para los servicios que se están ofreciendo, pero no para la configuración de órganos de autoridad que tienen que tener su propio origen Constitucional, por esto creemos necesario la reforma Constitucional respectiva que permita soportar que un ente autónomo pueda tener atribuciones fiscales ab solutas, inclusive hasta el ejercicio de la facultad económico coactiva." (61)

Por otra parte, como ya ha quedado señalado el procedimiento administrativo de ejecución se lleva a cabo por dependencias que no forman parte de la estructura

(61) Moreno Padilla Javier, El Régimen Fiscal de la Seguridad Social, - Editorial Themis, México 1991, Páginas 97 y 98.

tura fiscal, por el órgano de soberanía tributaria, que en materia federal lo es el Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El legislador ordinario al asignar al Instituto Mexicano del Seguro Social atribuciones que se encuentran vinculadas íntimamente al concepto de autoridad, se estima que es inadecuada porque se le otorga atribuciones que constitucionalmente le corresponden a las autoridades que han sido creadas conforme al proceso legislativo que se establece en nuestra Constitución, ya que las Oficinas para Cobros del Seguro Social deberán ubicarse dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque es la única que tiene plenas atribuciones tributarias tanto de su origen constitucional como de su estructura legislativa, por ser una facultad que queda reservada al Titular del Poder Ejecutivo Federal, pues en caso contrario llegamos al extremo de que cualquier organismo descentralizado puede cobrar cuotas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, sin que exista disposición expresa que se encuentre apoyado en la Constitución Federal de la República.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De un correcto análisis a la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que al Instituto Mexicano del Seguro Social, no se le otorgaron facultades de carácter fiscal, por lo que al ejercer la facultad económico coactiva, para el cobro de las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales, está actuando al margen de la propia Constitución.

SEGUNDA.- En los términos en que están establecidos los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social, el Legislador excedió sus facultades que la propia Constitución le otorga, ya que no puede crear una autoridad con atribuciones fiscalizadoras, fuera del ámbito de competencia estricta del Poder Ejecutivo que ejerce a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por lo que se estima que el Legislador rebasó el texto constitucional, si tomamos en consideración que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado por servicio, con personalidad y patrimonio propios, distinto a la Federación, por lo tanto no puede afectar la esfera jurídica de los Gobernados al no reunir los requisitos de una autoridad de carácter fiscal.

TERCERA.- Se considera que los artículos 258-E y 271 de la Ley del Seguro Social son inconstitucionales, ya que el Seguro Social al ser un organismo descentralizado por servicio no debe tener facultades de imperio, toda vez que sus funciones son de seguridad social en los términos establecidos por el artículo 123 fracción XXIX de nuestra Constitución Política. Al otorgar el Congreso de la Unión al Instituto Mexicano del Seguro Social la facultad de llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución, se estima que el Legislador está violando la Constitución, ya que la facultad económico coactiva solo puede ser lle-

vado a cabo por los órganos competentes mediante el cual ejercita la Potestad Tributaria del Estado, misma que no es delegable, ni siquiera por el propio Legislador, ya que ésta situación no se encuentra prevista en nuestra Carta Magna.

CUARTA.- Para que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda tener -- atribuciones fiscales y, en su caso, llevar a cabo el procedimiento económico -- coactivo para el cobro de las Liquidaciones de Cuotas Obrero Patronales, Capita -- les Constitutivos y Accesorios Legales, se requiere reformar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional para que se establezca con toda precisión, el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar y cuantificar -- adeudos fiscales, así como para llevar a cabo el ejercicio de la facultad económica coactiva.

QUINTA.- En tanto no se dé la Reforma Constitucional respectiva que permita que un organismo descentralizado por servicio pueda tener atribuciones fiscales absolutas, los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social en esta materia serán considerados como inconstitucionales.

SEXTA.- Aunado a lo anterior, se estima que las Oficinas para Cobros del Seguro Social deberán formar parte de la estructura de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es la única que tiene plenas atribuciones fiscales tanto en su origen constitucional como de su estructura legislativa, por ser una facultad exclusiva y queda reservada al Poder Ejecutivo Federal, pues en caso contrario se podía pensar que cualquier organismo descentralizado por servicio pueda instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, sin que exista fundamento constitucional para ello.

BIBLIOGRAFIA

ALVARO OBREGON EN LA APERTURA DE LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNION, EL 7 DE FEBRERO DE 1921, EN MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIA - LES. TOMO XIII.

ARCE CANO, GUSTAVO. DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL. EDITORIAL - - PORRUA, S.A. MEXICO 1972.

BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA, S.A. 31a. EDI - CION. AÑO 1994.

CASTILLO F. VICTOR M. ESTRUCTURA ECONOMICA DE LA SOCIEDAD MEXICA. UNIVERSIDAD -- NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTORICAS, MEXICO - 1972.

CLAVEZ IGNACIO. MEXICO EN LA CULTURA MEDICA. EDICION DE EL COLEGIO NACIONAL, ME - XICO, D.F., 1947.

DE LA TORRE RAMON FELIX. LEY DEL SEGURO SOCIAL. INTERPRETACION E INSTRUCTIVO DE TRAMITES. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS HUMBERTO. PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, EDITORIAL LIMUSA, S.A. DE C.V., GRUPO NORIEGA EDITORES, AÑO 1996, SEXTA REIMPRESION DE LA TERCERA EDICION.

EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL TOMO I, MEXICO 1971.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, 1943-1983.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. MEXICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL TOMO I MEXICO, D.F. 1952.

MORENO PADILLA JAVIER, EL REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EDITORIAL THEMIS, MEXICO 1991.

NAVA NEGRETE ALFONSO, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, FONDO DE CULTURA ECONOMI - CA, PRIMERA EDICION, MEXICO 1995.

REMOLINA ROQUERI, FELIPE. EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES Y DEL DERECHO DEL TRABA - JO EN MEXICO. JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE 1976.

RODRIGUEZ LUIS ANGEL. LA CIENCIA MEDICA DE LOS AZTECAS. EDITORIAL HISPANO MEXICA - NO, MEXICO, D.F., 1944.

SAYEG HELU, JORGE. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO, TOMO II, MEXICO 1987.

SERRA ROJAS ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, EDITORIAL PORRUA, S.A. 16a. EDICION AÑO 1994.

SILVA HERZOG, JESUS. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. ANTECEDENTES Y LA ETAPA MADERISTA, EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, MEXICO 1995.

TENA RAMIREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MEXICO 1808-1995. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1995.

VELASCO CEBALLOS, RONULO. LA ALFABETIZACION DE LA NUEVA ESPAÑA. EDICIONES DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, MEXICO 1945

ZAVALA SILVIO. EL SERVICIO PERSONAL DE LOS INDIOS EN LA NUEVA ESPAÑA 1521-1550, TOMO I COLEGIO DE MEXICO/ COLEGIO NACIONAL.

ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONAL, LEGALES
Y JURISPRUDENCIALES.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SECRETARIA DE GOBERNACION 1996.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 5 DE FEBRERO DE 1917.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 6 DE SEPTIEMBRE DE 1929.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 24 DE NOVIEMBRE DE 1944.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 12 DE MARZO DE 1973.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 10. DE ABRIL DE 1973.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 31 DE DICIEMBRE DE 1974.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 31 DE DICIEMBRE DE 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 14 DE MAYO DE 1986.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 24 DE FEBRERO DE 1992.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 21 DE DICIEMBRE DE 1995.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 24 DE ENERO DE 1996.

DIARIO DE DEBATES

LEY DEL SEGURO SOCIAL

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

INFORME DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CORRESPON -
DIENTE AL AÑO DE 1987, PARTE III.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, EN CONSULTA DE JURISPRUDENCIA.