



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN

LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

MA. ELENA ESCAMELLA CALDERÓN

Asesor Lic. Yolanda Janette Mendoza Gándara

San Juan de Aragón Edo. de México 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

120
21



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI MADRE

JOSEFINA CALDERON ANDRADE
POST MORTUM

A TI, SER ETEREO QUE OFRENDASTE
TU VIDA POR TUS HIJOS, Y QUE SU-
PISTE SER EN TAN CORTO TIEMPO DE
TU EXISTENCIA, LA DIRECTRIZ DE
NUESTRAS METAS, TE OFREZCO ESTE
TRABAJO CON TODO MI AMOR Y RESPETO,
Y TE DOY LAS GRACIAS POR HABERME
REGALADO LA VIDA Y LA DICHA DE SER
TU NIJA.

A MI PADRE:

ALFREDO ESCAMILLA SANTOYO

TE DEDICO ESTE TRABAJO, CON TODO MI
AMOR, Y TE DOY LAS GRACIAS POR TODO
EL APOYO QUE EN TODOS LOS SENTIDOS
ME HAZ BRINDADO,
ESPERANDO QUE LA CONCLUSION DE ESTA
TESIS SEA UN MOTIVO DE ORGULLO PARA
TI, AL VER NUESTROS ESFUERZOS COL-
MADOS EN LA TERMINACION DE UNA CA-
RRERA PROFESIONAL.

A JUANA SANCHEZ HERNANDEZ

CON CARINO Y RESPETO, TE DOY LAS
GRACIAS, POR TODO EL APOYO QUE ME
HAZ BRINDADO.

Y ESPERO QUE SEAN MUCHOS LOS LOGROS
QUE EN UN FUTURO COMPARTAMOS.

A MIS HERMANOS

CON TODO MI AMOR, A TODOS Y CADA
UNO DE ELLOS, LES DEDICO ESTE
TRABAJO, ESPERANDO QUE SIRVA DE
ALICENTE PARA QUE SE ESFUERZEN
EN CONSEGUIR SUS METAS Y VEAN
REALIZADOS SUS ANHELOS.
DOY GRACIAS, POR CONTAR CON SU
COMPANIA Y APOYO.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

DOY GRACIAS A ESTA II. INSTITUCION, QUE ME ABRIÓ
SUS PUERTAS Y ME BRINDO LA OPORTUNIDAD DE ESTU-
DIAR LA CARRERA PROFESIONAL DE LIC. EN DERECHO.

A LA LIC. YOLANDA JANETTE MENDOZA GANDARA

EN SU CALIDAD DE ASESOR DE TESIS, LE DOY
LAS GRACIAS POR SU VALIOSA Y DESINTERESADA
COOPERACION, PARA LA REALIZACION Y CONCLU-
DE ESTE TRABAJO.

ESPERANDO HABER CUMPLIDO LAS EXPECTATIVAS
Y NO DEFRAUDARLA.

AL LIC. JOSE G. PIÑA OROZCO

CON TODO CARIÑO Y AGRADECIMIENTO
POR TODO EL APOYO RECIBIDO, Y
ESPERANDO SEGUIR CONTANDO CON SU
VALIDA AMISTAD.

A LOS CATEDRATICOS DE LA ENEP "ARAGON" DE LA
CARRERA DE DERECHO.

A TODOS Y CADA UNO DE ELLOS, QUE COLABORARON
PARA HACER DE MI UNA PROFESIONISTA, LES AGRA-
DEZCO QUE ME HAYAN COMPARTIDO SUS CONOCIMIENTOS
Y EXPERIENCIAS.

A MIS QUERIDOS AMIGOS:

LIC. SARA SILVA CERON
LIC. MARCELA J. MERCADO SILVA
LIC. OSCAR CRUZ PEREZ
CP. IRMA TENORIO
LAURA ARACELI CRUZ HERNANDEZ
JUANA CORDORA CORDORA
MA. EUGENIA DE LA ROSA GARCIA
SR. ENRIQUE MOLINA ANGEL
LIC. ANGEL BONILLA MARTINEZ
SR. EDUARDO RODRIGUEZ ALARCON

EL ORDEN DE ENUMERARLOS ES LO DE MENOS, LO VERDA-
DERAMENTE IMPORTANTE PARA MI, ES CONTAR CON SU
SINCERA AMISTAD, APOYO Y COMPRESION.

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN
TRIBUNAL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD
SOCIAL EN MEXICO**

INDICE

INTRODUCCION:

I

CAPITULO PRIMERO

1. LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU EVOLUCION HISTORICA

1.1.	ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO.....	1
1.2.	ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO.....	6
1.3.	CONCEPTOS DOCTRINALES.....	14
1.3.1	PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	19
1.3.2	FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	23
1.3.3	CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	27
1.4.	INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	
1.4.1.	INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	29
1.4.2.	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	34
1.4.3.	LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.....	37
1.4.4	INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.....	42

CAPITULO SEGUNDO

2. REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1 NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL

2.1.1.	ANTECEDENTES.....	50
2.1.2.	LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL SON TRIBUTOS.....	53
2.1.3.	CLASIFICACION FISCAL DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.....	54
2.1.4.	LAS APORTACIONES OBRERO PATRONALES SON CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.....	59
2.1.5.	LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.....	64

2.2	EL INTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO	
2.2.1.	CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS.....	69
2.2.2.	NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	73

CAPITULO TERCERO

3.	ORGANOS QUE CONOCEN DE LAS CONTROVERSIAS DE SEGURIDAD SOCIAL	
3.1.	H. CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	80
3.2.	JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.....	89
3.3.	TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	101
3.4.	PODER JUDICIAL FEDERAL.....	115

CAPITULO CUARTO

4.	LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	
4.1.	ANALISIS JURIDICO AL SISTEMA VIGENTE.....	122
4.2.	EL ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL.....	124

	CONCLUSIONES.....	137
	BIBLIOGRAFIA.....	150

INTRODUCCION

La seguridad social es un factor determinante en el progreso de los pueblos, en virtud de que los conduce por el camino del pleno desarrollo, del bienestar y de la justicia y los lleva a subsanar los más graves problemas sociales cuando ella supera los obstáculos que presenta la indigencia, la insalubridad y la enfermedad, logrando con ello vencer el cúmulo de temores e inseguridades que hoy amenazan a todos los pueblos del planeta.

La seguridad social tiene su etimología en los vocablos latinos "se" contracción de "sine" (sin) y "cura" (cuidado) significando esto: sin cuidado ni preocupación y si a ellos agregamos el término social, encontraremos que gracias a la organización de la sociedad ésta es tranquila y sin preocupación.

Los primeros indicios de seguridad social, los encontramos en los países más antiguos, como lo son: China, Grecia, Roma, etc., sin embargo el paso inmediato de la misma nos ha quedado corto, en virtud de que se hace manifiesto en sus prólogos de ayuda mutua, caridad y beneficencia, asistencia, etc.

Alemania e Inglaterra abren los horizontes de los seguros sociales en el mundo, y esta última potencia, hace surgir gracias al Plan Beveridge la transformación de los seguros sociales hacia la seguridad social, plasmando la idea del seguro social integral o sea que se debe estructurar un sistema que cubra todos los riesgos que pueda sufrir el hombre en el transcurso de su existencia.

Por nuestra parte aseveramos la decisión de que el anhelo de la seguridad social, debe ser el de amparar a todo ser humano por el sólo hecho de existir bajo esta tesis humanista el régimen de la seguridad social debe establecerse día a día sobre bases más democráticas y dignas de la esperanza universal.

Las manifiestas ilusiones de la seguridad social, sus anhelos y sus metas, aunadas a las imperfecciones jurídicas de los ordenamientos vigentes, nos hacen reflexionar y plantearnos sistemas más adecuados y justos en la solución de sus controversias, a ello se debe la proposición que hacemos en este estudio de crear un tribunal de la seguridad social.

Cumplir con las prestaciones sociales que la seguridad otorga es adherirse y coadyuvar a los principios de una política social organizada, nuestro sistema de seguridad cada vez se hace más amplio y cada régimen de gobierno, es un portado más de una gran responsabilidad, a la que han sabido dar cumplimiento.

En México no existe una jurisdicción especializada en materia de seguridad social. Actualmente los conflictos que se presentan entre los particulares y el IMSS., se dirimen entre dicho organismo aunque de acuerdo con el artículo 275 de la Ley de la materia se puede adoptar por acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y en determinada fase del procedimiento se puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, promoviendo el juicio de nulidad correspondiente, impugnándose resoluciones del IMSS., que se refieran a prestaciones con un contenido fiscal.

El desarrollo de nuestro estudio nos ha permitido conocer los límites, competencias y jurisdicciones que le corresponden al derecho de la seguridad social, mismo que hoy día, se encuentra totalmente desvinculado del derecho del trabajo, quien fuera su asesor principal. Hacer esta distinción y marcar las competencias que la ley fundamental otorga a las Juntas de Conciliación y arbitraje, así como la Creación de Tribunales propios para la Seguridad Social, es el tema de nuestra tesis.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU EVOLUCION HISTORICA

1.1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

El hombre desde los tiempos más remotos se ha preocupado por su bienestar, buscando de una manera incesante satisfacer sus necesidades en todos los ordenes, por lo que la seguridad social es una institución moderna, pero su inspiración, es tan antigua como el hombre mismo.

El origen de las agrupaciones se debe al desarrollo histórico del hombre y la forma instintiva de luchar por su seguridad, a la inestabilidad que el mundo inhóspito le presentaba, por lo que sintió la necesidad de vivir en grupos con la idea de protegerse y obtener el bien común en todos sus aspectos, practicando el pastoreo, la domesticación de animales y el cultivo de plantas para obtener así el fruto de su alimentación.

Sin embargo, la enfermedad y la muerte continuaron siendo el motivo de preocupación, anteponiendo sus creencias y sus veneraciones a seres superiores o sobrenaturales como recurso a la inseguridad, que lo rodeaba, conduciendolo esto a adoptar formas de organización social.

Con el paso del tiempo, hubo culturas que crearon sistemas de ayuda mutua. En Grecia existian organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos.

En Roma se precisó con claridad estas instituciones como los colegios de artesanos, principalmente los *collegia tenoiurum*, que mediante el pago que hacían los asociados de una prima o cuota se cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio.

Con el advenimiento del cristianismo se fundaron las humanidades y asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos y más necesitados. La unión se centraba en la identidad de cultos, ayuda mutua y salvación espiritual de los participantes.

En la Edad Media, el hombre buscó otras formas de seguridad más complejas y se agrupó en instituciones denominadas: gremios, corporaciones y gildas.

Los gremios era la unión de los oficiales de un mismo oficio con el único fin de buscar protección.

Las corporaciones eran organizaciones de oficios regidos por sus propios estatutos, en las que fijaban normas sobre la calidad de sus productos, condiciones de trabajo y ayuda mutua, ante la incipiente regulación y protección laboral.

Las gildas, proporcionaban a sus agremiados protección mutua, mediante asistencia en caso de enfermedad, muerte, orfandad, viudez.

Estas organizaciones surgen de la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares, que estaban formados por los maestros, oficiales, compañeros o asalariados y aprendices que recibían instrucción sobre las técnicas de fabricación mediante un sistema de producción monopólico.

En la incipiente Epoca Moderna, la clase trabajadora no tuvo la protección necesaria y con el fenómeno del Maquinismo y la Revolución Industrial tuvo la urgente necesidad de agruparse con fines profesionales y una mayor seguridad industrial y social integral.

Alemania, retoma estas ideas y finca razones fundamentales que determinaron la creación de los seguros sociales, en una primera etapa de carácter voluntario y, a partir de 1883 se crea el seguro obligatorio para todos los trabajadores amparados por el Estado, mediante medidas de previsión en beneficio de la colectividad.

Otto Von Bismarck, como una estrategia de control del proletariado y en contra del socialismo, instituye el seguro para riesgos de enfermedades y posteriormente en 1889 el seguro contra accidentes de trabajo que fue ampliado para la vejez e invalidez.

De 1883 a 1919 otros países tomaron la experiencia de la seguridad social en Alemania, como Francia, Dinamarca e Inglaterra.

Inglaterra, después de una larga lucha sindical en el año de 1907, introduce la Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y el Sistema de Asistencia para Ancianos. Sin embargo, en 1911 promulga la ley denominada "National Insurance Bill", la cual obtuvo la solidaridad nacional, porque abarco en forma completa y perfeccionada los riesgos de enfermedad, invalidez y el paro voluntario, colocándose como líder mundial en materia de seguros especiales.

Los principios de obligatoriedad del seguro social inglés se basó en la participación tripartita de los recursos económicos, por parte de los trabajadores, patrones y estado, gran aportación a nivel internacional.

En 1914, Gran Bretaña, mediante la Cámara de los Comunes, revisa los sistemas existentes del seguro social y sus servicios conexos o " Plan Beveridge ", que implicaba una recopilación de todas las experiencias obtenidas mediante una política social permanente de garantía y solvencia en contra de la miseria, la enfermedad, la desocupación y la ignorancia de la sociedad a través del estado y con la contribución de los sujetos interesados.

Con el perfeccionamiento del " Plan Beveridge " en julio de 1948 se promulga la "Ley del Seguro Nacional " con la cual Inglaterra establece su seguridad social integral protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, atención a la niñez y asistencia a los desválidos entre otros, así como el seguro social.

España fue otro país que destacó en la legislación de los seguros sociales, creando en 1883 una Comisión de Reformas Sociales abocándose al estudio y resolución de estos problemas.

La primera ley española al igual que Alemania, se funda en los seguros voluntarios, principalmente en lo relativo a los accidentes de trabajo como consecuencia del desarrollo industrial (Ley del 30 de enero de 1900).

Se responsabiliza a los patrones de las consecuencias de los riesgos de trabajo, transformándose en seguridad del riesgo de trabajo.

En la ley del 7 de febrero de 1908 se crea el Instituto Nacional de Prevención y en mayo de 1917 se consolida la necesidad de la obligatoriedad y el reglamento respectivo se da a conocer el 21 de enero de 1921, con una preocupación de bienestar colectivo.

Por otra parte, los Estados Unidos de Norteamérica, con motivo de la crisis económica de 1929, que dejó sin empleo a miles de trabajadores y la quiebra de incontables fuentes de trabajo se crea la Ley del Seguro Social, aprovechando las experiencias en la materia de otros países.

En 1935 adoptó el sistema de seguro social, promulgando la ley contra la desocupación, la vejez, retiro y la ley del seguro de desempleo de los ferrocarrileros en 1946 en los diversos estados de la unión americana, con excelentes logros. Así, universalmente se ha extendido la idea de la seguridad social y con la lucha obrera en la mayoría de los países se

ha implantado afortunadamente el sistema de bienestar integral colectivo, promoviendo inclusive reglas a nivel internacional por la O.I.T.. y otros organismos análogos.

1.2. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO.

En nuestro país, la seguridad social tiene un carácter dinámico y latente que se ha fortalecido a través del tiempo, desde la época precortesiana se puede identificar con las denominadas cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de la comunidad para cubrir los infortunios de la muerte, otros percances o festividades a sus dioses.

Posteriormente, en las Leyes de Burgos, siglo XVI, se crearon débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España, otorgándoles el derecho de tener en las mismas chozas, templos, tierras de cultivo y buen trato en el servicio, lo que desgraciadamente nunca ocurrió.

En el año de 1756, se fundó el Hospital de los Hermanos de la Orden de San Francisco, en 1763, ordenanzas de protección a las viudas en caso de fallecimiento, así como una institución que proporcionaba a los Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuenta y Oficiales de Hacienda determinados beneficios.

A raíz de una epidemia de viruela en 1779, se habilitó por orden del Virrey el Colegio de San Andrés como Hospital para atender a la población necesitada, muchos eran los riesgos y pocos los recursos e intenciones de los virreyes para ofrecer seguridad social al pueblo, por lo que la población en general se encontraba insatisfecha e inconforme.

Los Montepios de viudas y pupilos, empiezan a funcionar en el año de 1770, otorgando descuentos al sueldo para asegurar una determinada suma que permita conceder subsidios a los familiares del asegurado. Los montepios en México y corporaciones en Europa influyen notablemente en la creación de las Sociedades Mutualistas y Unidades de Seguridad Social, como lo son la ayuda mutua y cooperación mutua de los propios asegurados.

Así a partir del 16 de septiembre de 1810, se inicia la lucha armada por la Independencia de la Nueva España, inspirada por los ideales del liberalismo de la época, encontramos en el movimiento insurgente ideas de seguridad social en 1813, cuando José María Morelos y Pavón en el Congreso de Chilpancingo dice: "La soberanía dimana directamente del pueblo. Las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegios. Como la buena ley es superior a todo hombre, los que dicte nuestro Congreso serán tales que obligen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia con la indigencia y patriotismo y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia". (1)

(1) El Congreso de Anáhuac.- Cámara de Senadores, México, 1963, pág. 14 y 15.

En estos renglones se aprecia ya la seguridad social que pregonaba el ciervo de la Nación.

En 1824 el gobierno mexicano, se preocupa por establecer la obligación del Estado al pago de pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda. El 13 de septiembre de 1832, se hace extensivo el beneficio a las madres de los servidores públicos mencionados. Por Decreto del 12 de febrero de 1834, se concede el derecho de pensión de vejez a los cónsules mexicanos, ampliando este beneficio a los incapacitados o inválidos.

El 20 de febrero de 1856, se promulga un Decreto que surge del ideario de la Revolución de Ayutla, en la cual, se concedían jubilaciones o compensaciones de doce pesos mensuales a los empleados de correos, por los peligros a que estaban expuestos en manos de los asaltantes.

La fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución de 1857, otorgó facultades al Congreso para conceder permiso y recompensas por servicios prestados a la nación o la comunidad. "Esto viene a cambiar la naturaleza de las pensiones, ya que de derechos se convierte en dádivas graciosas" (2)

Lo que viene a transformar el régimen social y económico del país, son las Leyes de Reforma, ya que en esa época se expiden distintos reglamentos estableciéndose en alguno de ellos, limitaciones para el trabajador en su aspecto higiénico y ambiental.

(2) García Cruz, Miguel.- La Seguridad Social en México 50 años de Revolución, Tomo II, la Vida Social, Capítulo XXIII, Fondo de Cultura, México., Agosto 1961, pag 504.

El 10 de abril de 1865, se establece la Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Esto es en la época del Imperio de Maximiliano.

Del año de 1859 hasta 1904 los servicios asistenciales y de hospitalización tenían fines de caridad y eran administrados por particulares.

A continuación mencionaremos algunas Leyes que hacían referencia a la Seguridad Social.

El 30 de abril de 1904 el Gobernador Constitucional del Estado de México, José Vicente Villada promulgó la Ley de Accidentes de Trabajo, la cual protege la vida y la salud personal, toda vez que cuando un trabajador sufría un accidente que le causara una lesión o enfermedad, que le impidiera trabajar, la empresa o negociación que recibía sus servicios estaban obligados a pagarle su salario y los gastos de enfermedad, en caso de muerte, la inhumación y un importe igual a quince días de salario, para sus familiares.

El 9 de noviembre de 1906 el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, Bernardo Reyes, promulgó la Ley de Accidentes de Trabajo, esta ley otorgaba un plazo mayor de asistencia ya que era de seis meses, mientras que en la ley anterior era de tres, señalaba además las causas que no daban origen a la responsabilidad civil del empresario.

El 19 de enero de 1907 el Proyecto de Ley Minera, presentada al Ministro de Fomento, señalaba también la responsabilidad del patrón en caso de accidente del trabajador.

El 6 de noviembre de 1912, fue la Iniciativa de Ley sobre el Mejoramiento de la Situación Actual de los Peones y Medieros de las Haciendas, la cual señalaba que los propietarios de fincas rústicas que tuvieran más de 50 peones, tenían la obligación de sostener una escuela mixta, en la que se educarían los hijos de los trabajadores, asimismo contar con un botiquín para la curación de las enfermedades de la región.

El 28 de mayo de 1913 la Ley para Remediar el Daño Procedente del Riesgo Profesional, indicaba las enfermedades profesionales, otorgando también los beneficios y prestaciones que las anteriores, pero la caracterizaba la clasificación que hacía de los trabajadores en peones, trabajadores o braceros y según esto era el jornal que percibían en los casos de enfermedad.

El 19 de enero de 1914, el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Candido Aguilar, promulga la Ley del Trabajo, en la cual establecía que los patrones prestarán por su cuenta, asistencia de médicos y medicinas a los obreros enfermos y les proporcionarán alimentos, salvo el caso de que la enfermedad proviniera de conducta viciosa de los mismos, igualmente, los patrones proveerán la subsistencia y curación de los obreros que desempeñan sus labores, gozando de su salario durante el tiempo de impedimento. La infracción a cualesquiera de los preceptos de esta ley era de 50 a 500 pesos de multa y de 8 a 30 días de arresto.

El 11 de diciembre de 1915, Salvador Alvarado del Estado de Yucatán, promulgó la Ley del Trabajo, la cual tiene un capítulo especial sobre la higiene y la seguridad, así como un capítulo de accidentes de trabajo en el cual se empezaba definiendo al accidente de trabajo y

manifestando más adelante la obligación del patrón en caso de que se accidentara el trabajador a indemnizarlo por la incapacidad ya sea parcial o absoluta, temporal o perpetua, estableciendo además normas especiales de cuantía.

En su artículo 135 se apuntó la necesidad de que el Estado creara una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores, en virtud de la cual pudieran los obreros depositar una pequeña cantidad "algunos centavos", (3) se dijo, para asegurarse contra los riesgos de vejez y muerte.

Se hace mención a esta ley de Yucatán anterior a la Constitución, en razón de que es la primera en el medio mexicano que pretende realizar una transformación social, estableciendo por vez primera la creación de una mutualidad estatal, equivalente al actual seguro social.

En la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, algunos Estados de la República, expidieron leyes en materia laboral, que incluían disposiciones proteccionistas para la clase trabajadora en lo relativo a riesgos profesionales. Sin embargo, los seguros sociales ya constituían un anhelo de los trabajadores, manifestando a través de los planes de los precursores de la Revolución, y que habría de consagrarse en la Fracc. XXIX del artículo 123 Constitucional ya que establecía: "se considera de

(3) Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, IMSS, Editorial PAC, S.A., 7ª ed. México, 1990., pags. 11 a 56.

utilidad social, el establecimiento de seguros populares de inválidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal, como los de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular”.

A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, las legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión, con la facultad que les otorgaba los artículos 73 Fracc. X y 123 Constitucional, expedieron disposiciones en materia de trabajo y algunas leyes de pensiones y jubilaciones civiles y militares; además surgieron las llamadas sociedades mutualistas, constituidas por agrupaciones de trabajadores.

Durante el gobierno del General Alvaro Obregón, se hace el primer intento de establecer una institución encargada de la seguridad social, el 9 de Diciembre de 1921, aparece un proyecto de ley sobre esta materia.

Por Decreto del 17 de Septiembre de 1927, el Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, planteando la necesidad de reformar el texto constitucional correspondiente a efecto de que la facultad de legislar en materia de trabajo, fuera de exclusiva competencia del Congreso de la Unión.

Con este propósito, se publicó el Decreto del Presidente Emilio Portes Gil, que promulgó las reformas a los artículos 73 Fracc. X y 123 de la Constitución Fracc. XXIX considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, misma que comprendería los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades, accidentes y otros fines análogos (Diario Oficial de la Federación del 6 de Noviembre de 1929).

Esta reforma abre el camino para la redacción de una ley acorde a la realidad social, superando las ideas de las mutualidades y cajas de previsión que eran de acción limitada, a la vez que logra la federación legislativa en materia de Seguridad Social.

Durante los gobiernos del General Abelardo L. Rodríguez y del General Lázaro Cárdenas se designaron comisiones encargadas de celebrar nuevos proyectos de Ley del Seguro Social, los cuales constituyeron entre otros, los antecedentes más importantes para la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943, promulgada durante el régimen del General Manuel Avila Camacho.

La Ley del Seguro Social de 1943, sufrió diversas adiciones y modificaciones, misma que fue abrogada por la Ley que entro en vigor el 1º de abril de 1973.

Dicha ley amplió el radio de aplicación y las prestaciones restructurándose también la metodología de la Ley; este último ordenamiento se ha reformado en varias ocasiones para adecuar los

minimos de pensión; así como robustecer su presencia de organismo fiscal autónomo en las sucesivas modificaciones a esta Ley de fechas 30 de diciembre de 1981, 28 de diciembre de 1984, 2 de abril de 1986, 4 de enero de 1989, el 27 de diciembre de 1990, 29 de junio de 1992, 20 de junio de 1993, 1º. de junio de 1994.

1.3.- CONCEPTOS DOCTRINALES

La seguridad social tiene su etimología en los vocablos latinos "se contracción "sine" (sin) y "cura" (cuidado), significando esto: sin cuidado ni preocupación, el término social agregado a la connotación anterior, puede interpretarse de dos formas que son: a) Seguridad dada a la Sociedad y b) Seguridad dada por la sociedad. Uniendo ambos conceptos encontramos que la seguridad se da a la sociedad, por la misma organización de ella.

La expresión "Seguridad Social" debe su origen al ilustre tratadista Simón Bolívar, quien la empleó por primera ocasión en un discurso pronunciado en febrero de 1819, donde expresó que "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de estabilidad política". (4) sin embargo aunque el libertador en esas pocas palabras dejó planteada toda una teoría del poder, el término ya de acuerdo con el concepto más o menos empleado en nuestra época, al menos en una de sus facetas, fue utilizado por primera vez en al Ley de Seguridad Social Americana del 14 de agosto de 1935 (Social Security Act) que fue concebida por el

(4) Pérez Leñero, José.- Fundamentos de la Seguridad Social, Editorial Aguilar, S.A. Madrid, 1956, pág. 18.

Presidente Roosevelt, como un instrumento de política económica para hacer frente a la crisis que atravesaba el país en ese momento.

Según Altemeyer, la expresión de seguridad social, fue utilizada al buscarse una más amplia que la del Seguro Social, ya que la nueva forma debería de incluir no solo la forma clásica de éste, sino también la asistencia de carácter económico, concedida por el Gobierno a personas carentes de servicios, el cual corría a cargo de los ingresos generales del Estado. Lo anterior fue la base para que el concepto se desarrollara en tales dimensiones, y que el 10 de diciembre de 1948, fue reconocido internacionalmente en Palais de Chaillot, Paris, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en la que se incluyen claramente normas fundamentales de seguridad social. como ejemplo el Art. 22 que indicaba que todos los hombres como miembros de la sociedad tienen derecho a la seguridad social.

Una vez aclarada la existencia del término de seguridad social, nos ocuparemos ahora de definirlo: Desde que el hombre nace se enfrenta a innumerables necesidades que ha de satisfacer, algunas de ellas verdaderos imperativos vitales, sin embargo, la desigualdad en el reparto de los bienes económicos produce imposibilidad al ser humano para cubrir las adecuadamente; otras veces esto surge de algunas contingencias propias de la naturaleza humana: enfermedades, accidentes, vejez, etc., cualquiera que sea la causa, cuando el hombre se ve abrumado por una serie de necesidades cuya satisfacción le es imposible cubrir y se le presenta de manera urgente, encontrar un medio que le permita protegerse de ellas; es

aquí donde surge la idea de seguridad social. En la actualidad se ha escrito mucho sobre el particular y ha sido considerada la idea de seguridad social desde amplísimos y muy distintos puntos de vista. Así nuestro propósito no será el de realizar una labor exhaustiva, simplemente nos concretaremos a exponer algunas definiciones que tengan algún elemento acorde con nuestra idea y aportaremos el concepto personal al respecto. Debemos asentar que la idea de seguridad social no debe ser ni parcial ni relativa, debe más bien ser unida a toda manifestación tendiente a lograr satisfacer las necesidades del hombre, sus anhelos, sus deseos, en una palabra, obtener la realización del ser humano.

Así Pérez Leñero, define a la seguridad social como: "La decisión de la sociedad por alcanzar en cada pueblo una vida digna, libre, soberana, una paz segura, creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo de cada hombre, dentro de una justicia social que asegure una efectiva distribución de los bienes materiales y culturales, que en su beneficio ha creado la humanidad", (5), como se puede observar, esta definición hace mención a lo social; hacemos esta referencia porque hay autores que al definirla ponen como presupuesto esencial el aspecto económico.

Uno de los precursores del Seguro Social en México es el Ingeniero Miguel García Cruz, quien define a la seguridad social como: "un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro

(5) Pérez Leñero, José.- *Sociedad y Seguridad Social*, Editorial Aguilar, S.A. Madrid, 1958. pág. 40.

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 satisfaga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva". (6)

Arthur J. Altemeyer y Abraham Epstein, de los Estados Unidos de Norteamérica, se considera que han dado la mejor definición sobre la seguridad social, expresando: "Es el deseo universal de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y, principalmente, el trabajo adecuado y seguro". (7) Efectivamente esta definición si viene a ser una de las más completas, ya que de los principios de la seguridad social es la universalización y uno de sus fines, la liberación de la indigencia.

Por su parte el Británico Sir. William Beveridge, elaborador del plan que lleva su nombre, define a la seguridad social, para los fines de

-
- (6) García Cruz, Miguel.- La Seguridad Social en México 50 años de Revolución, ob. cit. pág. 43.
 (7) Arthur J. Altemeyer y Abraham Epstein.- citado por García Cruz, Miguel.- ob. cit. pág. 43.

su informe: "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", y con su sentido más amplio afirmaba que : "la meta del plan de seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualesquiera circunstancias"., (8) Al parecer este concepto está dado en su primera parte, desde un punto de vista económico al hacer referencia a los ingresos necesarios, mientras que en el complemento se vislumbra ya el aspecto social, cuando se hace manifiesta la frase " hacer innecesaria la indigencia".

Por último, hacemos referencia a la definición que sobre seguridad social nos da el Dr. Francisco González Díaz Lombardo, expresando: "La seguridad social tiene por objeto contrarrestar la ciega justicia de la naturaleza y la que rige las actividades económicas, por medio de una justicia racional organizada y suavizada por la caridad". (9)

Por otra parte considerando el sinnúmero de riesgos a que está expuesto al ser humano, estimamos que la seguridad social es el medio más eficaz para conseguir el equilibrio económico y el bienestar familiar, así como la conservación de su propia dignidad, cuando el individuo, por razones contrarias a su voluntad, interrumpe sus labores por paros, enfermedad, accidentes, edad avanzada o fallecimiento, se le deben proporcionar prestaciones suficientes, eficaces y substanciales para el mantenimiento del nivel de vida; llevando en su etapa productiva, comprendiendo esta prestación a todos los seres humanos liberándolos así de la miseria y de la insalubridad para conducirlos a una vida más decorosa,

-
- (8) Beveridge, William, Sir.- El Seguro Social y sus Servicios Conexos, Editorial Jus, S.A., México, 1946, pág. 16.
- (9) González Díaz Lombardo, Fco.- El Derecho Social y la Seguridad Social, 2ª. ed. UNAM, México, 1978, pág. 35.

justa y honesta, con el fin de que en todos los países se establezca, mantega y acreciente, el valor físico, intelectual y moral de su población activa.

1.3.1.- PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

De conformidad con los estudios de Miguel Cordini, podemos decir que existen principios de carácter político-social, que tiene universal aplicación. Sin perjuicio de que al concretarse en un determinado país, el sistema asuma peculiaridades propias. Se trata en realidad de dimensiones que impulsan la seguridad social, a la par que sirven de guía y meta a la acción legislativa. La medida en que estos principios han logrado cristalizar en el derecho positivo depende del grado de desarrollo alcanzado por la seguridad social en cada país.

Los principios mencionados son los que a continuación se señalan:

1.- PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD.- La seguridad social cumpliendo estrictamente con su cometido, ha rebasado los límites personales, para cubrir a toda la sociedad de los fenómenos de indigencia que se le presente, y así podemos afirmar en forma categórica y determinante que el derecho de la seguridad social no regula sólo la conducta de un determinado sector social, sino que su perímetro protectorio se extiende hasta alcanzar a todo ser humano necesitado de un auxilio.

Cordini, manifiesta que la universalidad no significa que la seguridad social deba considerar a la sociedad como simple suma de individuos en iguales condiciones por el contrario su gestión obliga a especificar las necesidades propias de cada grupo social como también las que emanan de cada contingencia, ya sea invalidez, enfermedad, vejez, paro, etc., pues de esto supuestos depende el tipo de instrumento a adoptar, las bases de su financiación, la intención de protección, la clase de prestaciones.

2.- PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD.- Si uno de los supuestos de la seguridad social, dice Cordini, es proteger a toda la sociedad otro será, el de amparar a la sociedad de todas las contingencias que pudiera surgir, así:

a) Desarrollando una acción preventiva encaminada a evitar que acaezcan eventos dañosos.

b) Cuando la previsión no ha dado sus frutos la seguridad social se dirige a la eliminación de los efectos mediante la acción recuperadora que tiende al restablecimiento de la situación anterior al evento: asistencia médica y farmacéutica al enfermo, nueva ocupación al paro, etc.

c) En cuanto al aspecto económico persigue una función resarcitoria que tiende a sufrir la pérdida o disminución de los ingresos cuando éstos se pierden o disminuyen transitoria o definitivamente.

d) Cuando la prevención y la eliminación de los efectos nos ha dado resultados apetecidos, nuestra disciplina desarrollo una acción readaptadora y rehabilitadora.

3.- PRINCIPIO DE LA EXTENSIVIDAD.- Este principio se caracteriza por su gran fuerza extensiva habiendo empezado la seguridad social por proteger a reducidos grupos sociales y cubriendo tan sólo pocas contingencias, ya que no es posible implantar de una sola vez un sistema con toda la amplitud deseable, actualmente en la mayoría de los países desarrollados, se ha extendido y ampliado completamente el régimen de la seguridad social.

4.- PRINCIPIO DE LA UNIDAD DE LA ACCION.- Signo de la seguridad social es su aspecto coordinado y sistematizado respecto de los métodos e instrumentos destinados a garantizar los medios bio-económicos y subsistencia, como también sobre otras instituciones, que sin pertenecer a la seguridad social, tiene una finalidad provisional. Dice Pierre Larake que: Uno de los caracteres esenciales, tal vez el más importante de todo plan de seguridad social es su unidad, la formación de una sola estructura que contenga todas las medidas y todos los beneficios destinados a ofrecer a cuantos viven de su trabajo la seguridad que regulan.

5.- PRINCIPIO DE LA EFICACIA.- Las prestaciones de la seguridad social deben basarse en el principio de la suficiencia, debiendo asegurar la continuación y el mantenimiento de la capacidad de consumo. Este principio se relaciona también con la certeza y oportunidad de las prestaciones en el sentido de que el interesado debe conocer concretamente cuales son sus derechos y obligaciones y satisfacerse aquellas en tiempo útil.

El artículo 5o. de la Carta Magna de Buenos Aires, estipula: "Es necesario asegurar la protección de los derechos emergentes de la seguridad social mediante procedimientos y garantías que aseguren su rápido y efectivo reconocimiento".

La eficiencia en la seguridad social marca la pauta más efectiva para el buen desarrollo y desenvolvimiento de todas las garantías que se le otorgan a la sociedad, es también la eficacia, el vínculo que une a la seguridad social con la sociedad, pudiéndose manifestar la primera por medio de este vínculo como la más preciada de las garantías proteccionistas de todo país.

6.- PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD.- Dice Cordini, que la seguridad social no se debe a la abolición de la responsabilidad ni a menguar la iniciativa privada. No se trata de que el estado paternalista, autoritario, tutelar y absorbente asuma una garantía total frente a la adversidad, consumiendo la libertad y la responsabilidad que a cada individuo incumbe, sino de coordinar y orientar las distintas esferas sociales en una armonía conjunta de esfuerzos.

En la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social se declararon los principios que regirán a la seguridad social americana, manifestando que los esfuerzos crecientes, deberán ser cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y mejorar los instrumentos educativos, garantizar los derechos de los trabajadores, elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de

sus percepciones, la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se afirman para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos y externos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; éstos principios nos permiten expresar que ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social y garantizar un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos. En el Acta de Lima, Perú, se hace mención a un principio más de los ya señalados en esta Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social que es el reconocimiento del principio de solidaridad ya que con ello se puede promover el desarrollo de los sistemas de seguridad social y lograr un auténtico bienestar de los pueblos del continente americano, fundado esto en el concepto de la dignidad de la persona del trabajador, y de su familia ya que es el fundamento primordial de la acción presente y futura en esta materia de seguridad social.

1.3.2.- FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Al hablar de los fines de la seguridad social, se nos presenta de inmediato las ideas de Beveridge, ya que pensamos que uno de los fines de la seguridad social es el de procurar en forma inmediata la abolición de la indigencia, es decir, garantizar la seguridad bio-económica mediante sistemas de cobertura de las contingencias que pueden

presentarse en un momento dado, y en forma mediata pretende alcanzar la paz, el desarrollo, el progreso y como consecuencia de lo anterior el bienestar social, creándose, de esta suerte, un régimen de justicia social que, requiere la aplicación conjunta de la justicia para regular las relaciones habidas entre los miembros de una misma clase social, por ejemplo, todos los trabajadores deberán de tener iguales derechos y obligaciones.

La idea central de la seguridad social, al igual que con el derecho social, es, según dice Radbuch, no la idea de igualdad de las personas, sino la de nivelación de las desigualdades existentes entre ellos.

Ahora bien, en tanto que la consecución de las finalidades que en forma inmediata se propone la seguridad social creará el ambiente en ésta para que los lugares del constitucionalismo individualista y liberal resulten efectivos y puedan en consecuencia brindarle a la humanidad su beneficio, mismos que, no obstante haber sido proclamados a través de varios siglos, aún le son desconocidos, la consecuencia de las finalidades mediatas permitirá el que se pueda extraer los elementos nocivos que aquejan a la sociedad actual, que son connaturales al capitalismo, con lo cual se facilitará en mucho el camino que la humanidad ha recorrido a fin de encontrar una nueva forma de organización social, que haga emanar soluciones más justas a los problemas que afrontan los humanos, en este mundo cargado de pesadumbres.

García Oviedo, nos dice que, el fin de la seguridad social radica en la realización del principio de la justicia social a través de la aplicación que se haga de una política adecuada para ello.

La seguridad social, preferentemente determina a las clases económicamente débiles considerando su elevación material y espiritual. En la actualidad sus propósitos son más ambiciosos se propone cobijar bajo su tutela, incluso a las clases pudientes que si no necesitan de momento esta asistencia pueden alguna vez necesitarla. Martí Bufell expresa que la seguridad social es un derecho genérico de garantía, que es inherente a la naturaleza humana.

Y es que si la seguridad social tiende esencialmente a librar al hombre de la indigencia, el factor económico juega en este fin un calificado papel, ya que dicho objetivo habrá de encontrarse especialmente por un reajuste de la economía que permita una mejor distribución de la riqueza y logre un cierto equilibrio en el nivel de vida de las gentes. La clásica economía política aparece así superada por una economía de carácter social acorde con el espíritu de nuestro tiempo, por una economía que considera preferentemente a los intereses de la colectividad.

Y en este sentido se transforma igualmente y por idénticas razones la hacienda de nuestro país, llamada a realizar una función social. Ya no es un mero instrumento al servicio del estado que proporciona los recursos que alimentan sus servicios. Cada vez va siendo también un medio de redistribución de rentas que grava las grandes fortunas y desgrava las pequeñas, y al amparo de los empréstitos procura fondos para la realización de obras que crean riqueza y dan trabajo.

La hacienda llega a ser así un cierto instrumento de política social.

En suma, "la seguridad social es un basto organismo y un mundo de empresas al servicio de lo que modernamente se llama "empleo total" esto es, la plena integración del hombre en el medio social en donde ha de desenvolverse su existencia y por fases sucesivas comprende su protección a través de la forma política familiar y su formación, preferentemente provisional, su situación en el orden de trabajo, con una positiva profilaxis del paro y garantía del espíritu del empleo, la defensa de esa situación al amparo de las instituciones de los seguros sociales y de la asistencia y el mejoramiento de la situación alcanza elevado de este modo su nivel de vida": (10)

Estamos de acuerdo con García Oviedo en afirmar que la seguridad social crea, defiende y fomenta mejores condiciones de existencia. Es fundamentalmente, un régimen de plena garantía contra la indigencia, azote de la humanidad. Pero sus propósitos no pueden ser encasillados por lo que cada día resultan ser más ambiciosos, razón por la cual ya no sólo se propone la abolición de la indigencia sino también el mejoramiento de los niveles de vida de todas las clases sociales, si bien es cierto que le brinda una atención preferente a las clases más necesitadas, por lo tanto, no se limita a la "cura advertendis mala futura" sino que extiende su cometido a la "cura promovendis salutis". invade todos los dominios de la vida, sobre

(10) García Oviedo, Carlos.- Tratado Elemental del Derecho Social, 9ª. ed. Editorial Eisa, México. 1968, pág 363.

todo el de la economía y abarca a pobres y ricos; protege a los intereses de la sociedad no a los individuos; su obra es más que jurídica, económica y social, pertenece más a la política que al derecho, pero es a través de éste como procura que las formas reales de vida se rijan por los principios políticos y sociales que claman un tratamiento más bueno para aquellos que constituyen la fuente generadora de toda riqueza.

Concluimos diciendo que uno de los fines esenciales de la seguridad social es el de abolir la indigencia para garantizar la seguridad bio-económica y lograr el bienestar colectivo.

1.3.3.- CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como principal característica tenemos la universalización, que abarca todos los riesgos y protege a toda la población en cualquier circunscripción territorial en que se encuentre y con esto se elimina por completo el arcaico concepto que se tenía de que sólo se le prestaba protección a la población económicamente débil o trabajadora y el de las circunscripciones territoriales limitadas, pues con esto se rompe todo límite y se sigue la total universalización de la seguridad social.

Otra característica es la de la integridad que consiste en el cuidado de la salud, los medios económicos de subsistencia, la rehabilitación general y la ocupación.

La seguridad social cuidará de otorgar las prestaciones sobre la base de proteger la incapacidad de ganancia por falta de trabajo o por imposibilidad de trabajar y velará por la sobrevivencia de los miembros de la familia.

El objetivo es proteger los recursos humanos contra la destrucción y el desgaste preservando a los asegurados y a sus beneficiarios de la miseria, la angustia y el sufrimiento, provocados por circunstancias ajenas a su voluntad.

Como tercera característica tenemos el principio de solidaridad nacional, con la creación y redistribución de la riqueza, dando a cada uno en la medida de sus fuerzas y recibiendo en función prudente de sus necesidades. En la contribución para los riesgos totales, los que tienen más pagan más y reciben menos, mientras que los que tienen menos pagan menos y reciben más, con la aplicación del principio de solidaridad del régimen.

Otra característica sería la de organizar la administración con unidad técnica y administrativa que reduzcan los costos, simplifique el trámite, elimine el lugar y garantice el derecho de protección integral planeando las instituciones sobre bases de servicio público, administración descentralizada, autónoma, con patrimonio propio y administración tripartita, sin fines de lucro.

Promover el principio de protección general, sin distinción de razas, sexos, credos o nacionalidades, para alcanzar y consolidar la internacionalidad del sistema de seguridad social.

Y como última característica "consagrar en el orden público el principio intervencionista del Estado, en el orden jurídico significa el triunfo de la doctrina alemana de 1883 del predominio de los principios del derecho público sobre el derecho privado; en el orden social es la realización de un importantísimo avance en el mejoramiento de las clases sociales, y en el orden económico ha consagrado el principio de la solidaridad social, como medio de obtener una más justa y equitativa distribución de la riqueza nacional". (11)

Tanto la universalización, como la integridad, la solidaridad, la organización, la protección general y el principio intervencionista del estado, vienen a constituir el cimiento y el futuro de una seguridad social completa y digna de todos los pueblos de la tierra.

1.4. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

1.4.1.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

a).- Antecedentes históricos:

Durante los gobiernos del Sr. Alvaro Obregón y el General Plutarco Elias Calles, se formularon estudios y anteproyectos de iniciativa de ley para la creación del Seguro Social en México, pero la redacción del

(11) García Cruz, Miguel.- El Seguro Social en México, Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, México, 1968, pag. 510.

texto constitucional no permitia la elaboraci3n de una ley eficaz y pr3ctica, puesto que limitaba la acci3n tanto del Gobierno Federal como de cada Estado, a fomentar la organizaci3n de las llamadas cajas de seguros populares.

Por iniciativa del Presidente de la Rep3blica Lic. Emilio Portes Gil, el Congreso de la Uni3n sugiri3 y aprob3 la reforma de la ya citada fracci3n XXIX del articulo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federaci3n el 6 de Septiembre de 1929. Esta reforma contitucional abri3 nuevas perspectivas durante el gobierno del General L3zaro C3rdenas, realiz3ndose nuevos estudios ya dentro de los lineamientos, para calcular la situaci3n econ3mica del pais.

Sin embargo la implantaci3n del seguro social se llev3 a cabo en el Gobierno del Gral. Don Manuel Avila Camacho, quien el 10 de diciembre de 1942, firm3 la iniciativa de ley que envi3 al Honorable Congreso de la Uni3n, el dia 23 del mismo mes y a3o, la C3mara de Diputados aprob3, con dispensa de tr3mites, la Ley del Seguro Social, lo mismo hizo, el dia 29 la C3mara de Senadores, y el 19 de enero de 1943, se promulg3 y public3 en el Diario Oficial de la Federaci3n.

El entonces Presidente de la Rep3blica, para implantar el seguro social tuvo necesidad de actuar con certeza y descisi3n inquebrantable. Durante varios a3os, m3ltiples factores e intereses se opusieron sistem3ticamente al cumplimiento del mandato constitucional.

El seguro social cuenta ahora con la comprensión de los diversos sectores que integran la población nacional, con el apoyo decidido de los trabajadores y patrones y con el impulso que el Estado da a sus constantes extensiones y desarrollo, existe la conciencia, casi en forma unánime de que el seguro social satisface necesidades apremiantes de las clases económicamente más débiles, que forman la mayoría de la población, así como que es un factor prepotente en el crecimiento económico de México. El año de 1943 se dedicó a la organización administrativa y técnica del IMSS., a la inscripción de patrones y trabajadores en el D:F., comenzándose a presentar los servicios que la ley señala en 1944.

b).- Base Constitucional.

En el artículo 123 fracción XXIX, encontramos el fundamento constitucional de la creación del IMSS., cuando establece que: "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 fines análogos".

La ley original del IMSS., en su exposición de motivos declara: "Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

"En el desempeño de sus labores el obrero se haya constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

"En cambio, el seguro social limita la protección del capital humano y a los seres más débiles económicamente, quienes como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta protección se hace en forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea en relación con el monto de su salario, su antigüedad, etc.

"Por lo tanto, la institución del seguro social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y a su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia Industrial".

"Si la defensa y conservación de los recursos naturales de un país

constituyen un imperativo general, con mayor razón debe cuidarse el patrimonio humano, que es la riqueza por excelencia de las naciones".

"El trabajo lleva en si los riesgos propios de toda empresa audaz, de todo empeño de dominación de las fuerzas naturales y del desarrollo del maquinismo contemporaneo. En las arduas tareas de las industrias mineras, de transportes, textil, metalúrgica, del petróleo, eléctrica, etc., miles de trabajadores caen victimas del infortunio, se consumen por las enfermedades o, inválidos, se convierten en penoso lastre social".

"La necesidad del seguro social por diversos factores de orden económico, social y político, las capas pobres de la población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resultan victimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad. Estas causas mantienen en su nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos.

"Como antecedente de la iniciativa, esta la lucha por dominar a la naturaleza para la mejor satisfacción de las necesidades humanas, provoca el gran maquinismo que lleva al hombre, a las profundidades de la tierra o del mar, o a grandes alturas en el espacio junto al fuego de los altos hornos, al ambiente letal de las zonas petrolíferas, de las plantas eléctricas, del laboratorio o de los lugares insalubres, y en general, a la vida intensa de la fábrica pero a medida que la técnica moderna se desenvuelve, más se multiplican y se agravan los riesgos a que estan expuestos los hombres que dedican su vida al trabajo fecundo. De alli que

sea un deber esencialmente humano la protección eficaz y el remedio oportuno frente a los infortunios que la actividad industrial puede traer aparejadas. Por eso el régimen del seguro social es un exponente del grado de previsión de seguridad que han logrado los pueblos en el curso de su civilización": (12)

1.4.2.- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (I.S.S.T.E.)

a).- Antecedentes históricos.

El texto original del artículo 123 Constitucional al establecer las bases de regulación de todo contrato de trabajo, no distinguía a los trabajadores del Gobierno Federal, llamados "servidores públicos". Las cajas de seguros populares, cuyo impulso se dejaba tanto al Gobierno Federal como al de cada estado, debían contemplar la invalidez, la vida, la cesación involuntaria del trabajo, los accidentes y otros confines análogos".

El crecimiento de la Administración Pública fue simultáneo al incremento en los ingresos de la Hacienda Federal, en primer lugar. Los maestros, como hemos visto en los antecedentes históricos, organizaron en 1928 una mutualidad que otorgaba limitadas prestaciones médicas y escasas ventajas económicas cuyo éxito se debió a que era la primera, de este tipo, que funcionaba con regularidad.

(12) Exposición de Motivos de la ley del Seguro Social. Leyes, Reglamentos e Instructivos 2ª. ed. IMSS. México, 1994, pág. 18.

Con el propósito de orientar la inquietud de los empleados públicos el Presidente Plutarco Elias Calles, el 12 de agosto de 1925 promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles del Retiro, para constituir, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el Gobierno Federal, el fondo necesario para atender las pensiones de retiro por edad y tiempo de servicios, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador. El organismo que se creó con el nombre de Dirección de Pensiones Civiles, dependía de la Secretaria de Hacienda. En abril de 1946, entró en vigor un segundo ordenamiento que abrogó la Ley de 1925, y el 30 de diciembre de 1947 fue promulgada la última Ley referida a la Dirección de Pensiones.

Cuando el Presidente López Mateos envió su iniciativa del 7 de diciembre de 1959, a fin de regular en forma distinta las relaciones del Gobierno Federal con sus trabajadores, no dividió el artículo 123 constitucional en 2 apartados, sino que estableció un régimen de excepción que sustrajo de la influencia de los principios generales.

Antes de esta reforma podría discutirse tanto la naturaleza jurídica de estas relaciones laborales como su ámbito de ubicación, ya sea conformando una parte del derecho administrativo o integrando una disciplina jurídica autónoma denominada derecho burocrático. A partir de la reforma, se alinea al derecho laboral, al precisar en su texto inicial que "el Congreso de la Unión expedirá, de acuerdo con las siguientes bases, leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A.- El de los obreros jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo... B.-

El de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios..." La norma general está contenida en el apartado A; la regla de excepción es el apartado B.

El 20 de diciembre de 1959, para dar cumplimiento a la reforma constitucional se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, en vigor hasta el 1º de enero de 1984 en que entró en vigor la actual Ley, que fué modificada mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1985, 24 de diciembre de 1986, 23 de julio de 1992, 4 de enero de 1993, 22 de julio de 1994.

b).- Base Constitucional.

La base constitucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la encontramos en la fracción XI del apartado B del artículo 123 de la Ley fundamental, siendo catorce las fracciones que establecen los principios mínimos de seguridad social para los trabajadores del servicio público.

c).- Naturaleza Jurídica.

El ISSSTE, tendrá el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo domicilio será la Ciudad de México.

El Instituto responde a la necesidad de que el Estado garantice a los empleados públicos condiciones de vida que permitan su desenvolvimiento y armónico desarrollo como personas humanas, delegando esta función pública, por razones de índole técnica y práctica, a un organismo descentralizado. Además, esta entidad tiene personalidad jurídica propia y patrimonio independiente, a efecto de encargarse de los objetivos que le han sido encomendadas por la ley.

El ISSSTE., conserva con el Estado, por razones del servicio público que presta, un vínculo jurídico especial, representado por los poderes de vigilancia, nombramiento, revisión y mando que éste ejerce sobre aquel.

Los organismos de Gobierno del Instituto son:

- | | |
|------------------------|---|
| 1.- La Junta Directiva | 3.- Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda |
| 2.- Dirección General | 4.- Comisión de Vigilancia |

1.4.3- LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

a).- Antecedentes históricos.

La primera Ley de Retiros y Pensiones del Ejército se promulgó el 11 de marzo de 1926, la cual fue una ley reglamentaria de la orgánica del ejército.

La mencionada Ley de Retiros y Pensiones Militares, definía el retiro como la situación del militar que no presta servicio al ejército o a la armada en el activo y percibe pensión por estar dentro de lo prescrito en la misma, estableciendo dos clases de prestaciones: Pensión y Gratificación, para los militares o sus deudos.

En la misma ley se establecieron los siguientes riesgos: muerte a consecuencia de lesiones recibidas en acción de armas u otros actos del servicio, contingencias que al realizarse dieran origen a la pensión y las demás causas de retiro que surgieren.

Fue hasta el año de 1929 cuando se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional quedando en los términos anteriormente transcritos.

Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas se expidió la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de junio de 1940, que vino a ser más técnica y fecunda en derechos sociales que la del 11 de marzo de 1926, cuyos postulados los encontramos en la exposición de motivos de la ley original, que en una parte dice: "... La necesidad de expedir la ley de pensiones militares, adecuada a nuestro medio, a nuestra época y a nuestro pueblo, se deja sentir hace tiempo, que de una manera muy especial, desde el triunfo de la revolución constitucionalista..."

Se vió entonces más palpable que nunca, que las disposiciones existentes tenían defectos tan graves, que los preceptos eran prácticamente

inaplicables y de tal manera era ésto evidente que el Congreso no tuvo menos que expedir una ley, el 19 de enero de 1918, que facultaba al Ejecutivo para conceder pensiones militares en forma absolutamente, discrecional, mientras se formulaba una ley que correspondiera a las necesidades de esta materia.

Las leyes de pensiones militares están hechas sobre la base de que las pensiones son gremios o recompensaciones que se otorgan como gracia establecida legislativamente, pero de manera alguna son consideradas como indemnizaciones por perjuicios sufridos con motivo del desempeño de un servicio público.

Una vez fijado el principio que debería servir como base a la nueva ley, se procedió al estudio de los antecedentes históricos de nuestro país, comenzando por el exámen del real montepío militar de 1861, minuciosamente reglamentado el 1o. de enero de 1876 y con diversas modificaciones continuo rigiendo, aunque fue en parte, esta materia, hasta que se expidió la ley del 29 de mayo de 1896; que no es sino una adaptación del capítulo VIII de aquel reglamento.

En 1940 sufre reformas la Ley de Retiros y Pensiones Militares y se cambia el término "gratificación" que empleó la ley de 1926 por el de compensación, siendo esta una prestación que se cumple una sola vez en favor de los militares que teniendo más de 5 años de servicio y menos de 20 lleguen a la edad límite y se utilicen fuera del acto de servicio o sufran una enfermedad que los imposibilite por más de 6 meses para el desempeño de sus obligaciones, la cual es transmitida a sus deudos en los casos y condiciones que la misma ley establece.

Al principi ar el sexenio 1940-1946 se elevò a la categoria de Secretaria del Estado el antigüo Departamento de Trabajo, creándose en poco tiempo en dicha Dependencia, el Departamento de Seguros Especiales; con las atribuciones que le señala el artículo 39 del Reglamento de la Secretaria mencionada.

b).- Base Constitucional.

Con base en la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional que a la letra dice; "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes". (13)

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso F) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través el organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dicha institución, "la fracción XI citada, establece las bases mínimas de seguridad social, el legislador encontró su apoyo para elaborar la ley del seguro social para las fuerzas armadas, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22ª. ed., Editorial Depalma, S.A., México, 1996, pág. 105.

Federación el 30 de diciembre de 1961, entrando en vigor en esa misma fecha la Dirección General de Seguridad Social Militar, es parte integrante de la Secretaría de la Defensa Nacional y fue creada el 13 de febrero de 1962 que viene a sustituir al Departamento de Servicios Sociales del Ejército.

Además de la creación de dicha Dirección se promulgó un Decreto el 1o. de julio de 1962 en el que aparecía la Dirección de la Seguridad Social de la Armada.

La condición de los militares ha merecido un trato diferente que los distingue de los servidores públicos, gracias a las atribuciones, organización y objetivos que se proponen. Los aspectos de defensa, de represión y agresión difícilmente pueden diferenciarse y los conceptos se mezclan constantemente. A partir de 1934 somos un país que se desarrolla en paz y la defiende en los foros mundiales. En los conflictos actuales no hay obstáculo que sea imposible superar pacíficamente. Los militares se han unido en tareas civiles y efectuando, en no pocas ocasiones, labores de policía, de cuidadores del orden; salubridad, construcción y hasta educación.

El Presidente, conforme al artículo 89 Constitucional, puede disponer del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, para atender la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, así como la Guardia Nacional.

Por lo tanto cualquier ordenamiento que tenga que ver con las fuerzas armadas, forman parte del derecho militar. "El carácter del militar se singulariza por una subordinación ciega, sin embargo, ésta no debe hacernos olvidar al ser humano, a la familia de la que forma parte y de quien depende, o la contingencias a que se encuentra expuesto, en mucho mayor grado de peligrosidad que muchos civiles. Cada misión puede ser la última y los entrenamientos los exponen a constantes y graves peligros; también en ellos deben pensarse en la incapacidad, invalidez, orfandad, viudez y abandono a los ascendientes. Por contingencias, las prestaciones que deben otorgarse no pueden tener un lenguaje diferente entre militares y civiles". (14)

1.4.4- INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Otro organismo que surgió con implicaciones similares a las del Instituto Mexicano del Seguro Social es el llamado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores que por ser de fecha más reciente aceptó las indicaciones que del Seguro Social le señaló para su propia creación. Así se creó el INFONAVIT por Ley publicado el 24 de abril de 1972, para encargarlos de administrar los recursos del Fondo de la Vivienda, operar el sistema de financiamiento para dotar a los trabajadores de un crédito barato y coordinar y financiar programas para la construcción de habitaciones.

(14) Briceño Ruiz, Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, S.A., Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1993, pág. 349.

El artículo 30 de la ley de la materia vigente hasta el 24 de febrero de 1992 indica que el referido Instituto tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo "Facultad para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro"; lo anterior se justifica porque los patrones tienen la obligación de aportar al fondo de la Vivienda la cuota del 5% sobre el salario base para constituir el sistema financiero indispensable del Fondo Nacional de la Vivienda, con objeto de permitir a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas para la construcción, mejora o reparación de sus casas habitación y para el pago de pasivos de ellos en los términos de los artículos 136 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo, donde se dan las normas básicas de este Fondo Nacional de la Vivienda.

Se faculta al organismo en los términos del Cògido Fiscal de la Federación a determinar el importe de las aportaciones patronales y descuentos realizados a los trabajadores que disfrutan de vivienda, así como calcular sus recargos, señalar sus bases de liquidación y requerir su pago. Para este fin podrá ordenar practicar visitas domiciliarias, auditorias e inspecciones a los patrones a través del personal que al efecto se designe.

Otro aspecto importante se refiere a la autorización del Instituto para recibir en sus oficinas o a través de instituciones de crédito, los pagos que deban efectuar los patrones conforme a este artículo.

Asimismo se le faculta para realizar por si o por conducto de la Secretaria de Hacienda, el cobro y la ejecución correspondiente a las aportaciones patronal y descuentos omitidos.

La calidad de organismo fiscal autónomo modifica la estructura de los simples organismos descentralizados por servicio, porque los reviste de facultades de autoridad, al grado de que pueden afectar unilateralmente la órbita de actuación de los particulares.

Por otra parte el artículo 23 de la Ley del INFONAVIT, se reformó el 24 de febrero de 1992, para señalar que el Director del Instituto, tiene el carácter de apoderado del organismo descentralizado, pero al mismo tiempo funge como funcionario competente para desarrollar las atribuciones derivadas del carácter de organismo fiscal autónomo que tiene el INFONAVIT.

Dicho Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992.

El procedimiento administrativo de ejecución, para hacer efectivos los créditos del INFONAVIT, serán a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

a) Base Constitucional.

El artículo 123 apartado "A" fracc. XII de la ley fundamental, reformada por decreto del 14 de febrero de 1972, a la letra dice: ...XII.- "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de

trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas". (15) Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

" Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

b).- Disposiciones en la Ley Federal del Trabajo.

Esta ley en su capítulo III titulado de la "habitación para los trabajadores" compuesto de 18 artículos (136 a 153) hace mención a una serie de normas jurídicas en relación a fondo nacional de la vivienda

para los trabajadores, mismas en las que se establece que: la aportación al fondo nacional de la vivienda son gastos de previsión social de las empresas, al crédito que otorgará el INFONAVIT, a los mismos, se hará hasta que haya un 50% del importe de los depósitos en su favor.

El artículo 146 del ordenamiento laboral a la letra dice: " Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos".

Nos adherimos al contenido que hacen los autores de la ley, en el sentido de que es completamente injusto el tratamiento que se les da a los trabajadores domésticos en virtud de que el pago de la habitación que se le hace a los mismos es parte del salario, además la disposición del artículo 123 en su fracción XII (apartado A) es clara y terminante, no admitiendo la discriminación que hace el artículo 146 de este Estatuto Laboral privándoseles además, del ahorro social que tiene derecho todo trabajador en relación con la vivienda.

Por su parte el numeral 147 establece la esperanza de que los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio sean pronto incorporados al régimen de la vivienda.

El Artículo 150 hace manifiesta una vez más la obligación del patrón ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de inscribir a los trabajadores y aportar la cuota correspondiente, en

forma imprescindible, cuando declara que "las empresas que proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento, no están exentos de dar su aportación al mencionado Instituto". (16)

c).- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 1972, y entrando en vigor el 1o. de mayo del mismo año.

En la exposición de motivos del presente ordenamiento, se establecen los pormenores y las razones que dieron origen a su nacimiento, mismos que a la letra dicen: "El texto de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, en vigor, prescribe que el organismo cuya creación se propone esté integrado por representantes de Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda, se instituye como un mecanismo de solidaridad social de carácter nacional.

Con anterioridad a la reforma constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse, por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero-patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige un cambio, la intervención del poder público en su administración.

Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social, que de ser creado por Ley del Congreso de la Unión, quedará tipificado como organismo fiscal autónomo.

El Instituto que se pretende crear tiene, sin duda alguna, características novedosas. Aunque en la formulación del proyecto se tomaron en cuenta diversas experiencias institucionales, se estimó asimismo que tanto el origen constitucional del organismo, como las necesidades específicas a las que habrá de hacer frente, obligaban a dotarlo de normas, en muchos casos originales.

La expedición de este instrumento viene a complementar en la esfera legislativa, la creación de las bases institucionales para afrontar globalmente el programa de la vivienda de los trabajadores en los términos previstos por la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional.

Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contribuirá a incrementar la actividad económica del país e irá formando a lo largo de los años un valioso patrimonio, constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista en la política social de la República Mexicana.

El problema es sin embargo de tal magnitud que no bastarán sobre todo en sus inicios, los recursos del fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsisten y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integra una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población.

La Institución y su crecimiento dependerán, así del impulso que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, y mejoramiento en nuestros sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.

Por otra parte, en sus aspectos operativos, el funcionamiento del Fondo no dependía exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostenga, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentra, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de

esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

De ahí la importancia que tiene, en la constitución de este Organismo, la intervención del poder público para conjugar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos la actividad administrativa y de la vida nacional.

Esta ley ha sufrido varias reformas de fechas 23 de diciembre de 1974, 29 de diciembre de 1981, 30 de diciembre de 1983, 08 de febrero de 1985, 24 de febrero de 1992, 22 de julio de 1994.

2.- REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

2.1.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL

2.1.1.- ANTECEDENTES.

La ley del Seguro Social no da una definición de la cuota que permita encontrar en sus elementos su carácter obligatorio. A partir de 1943 los embates contra el Seguro Social se centraron a combatir la cuota y su pago, así como la facultad del Instituto para el cobro y los procedimientos económico-coactivos.

Al publicarse la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943, en su artículo 135, indicaba lo siguiente: "El título donde consta la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo", lo que resultó

ineficaz, toda vez que el Instituto para poder cumplir con su objetivo, necesita de los recursos financieros suficientes para tal efecto, y por lo tanto al llevar a los tribunales del fuero común los adeudos de los patrones morosos, provoco un quebranto económico en el IMSS.

"Al detectarse esta situación, el Ejecutivo Federal, Presidente Manuel Avila Camacho, en uso de las facultades extraordinarias que le concedió el H. Congreso de la Unión el 1o. de julio de 1942, reformó la disposición en cita, el 24 de noviembre de 1944, al establecer que las aportaciones al IMSS., tendrían el carácter de fiscal, y corresponde a éste 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 que el procedimiento administrativo de ejecución, de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto se realizarán por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponda, siguiendo los lineamientos del Código Fiscal de la Federación".

Al entrar en vigor esta reforma se inició una discusión que hasta la fecha no se ha concluido, para conocer la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales. La situación se complicó cuando el 1o. de enero de 1945 la Ley de Ingresos de la Federación, incluyó las aportaciones dentro del capítulo de derechos, porque con este criterio el Tribunal Fiscal de la Federación, en el juicio 4571/45, resolvió que:

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

Esta clasificación es incorrecta, toda vez que unos cuantos años después la Ley de Ingresos de la Federación incluía las aportaciones en el capítulo de impuestos.

Con motivo de la reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1981, y de lo dispuesto por el artículo 19 transitorio de la reforma fiscal publicada en el mismo, se determinó que el procedimiento administrativo de ejecución, para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al IMSS., fuera aplicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el propio Instituto a través de Oficina para Cobros del IMSS.

Derivado de lo anterior el H. Consejo Técnico en Acuerdo No. 684/82 el 14 de abril de 1982 autorizó el establecimiento de 23 Oficinas para Cobros del IMSS., que agilizarían la obtención de los recursos que el Instituto requiere para el cumplimiento de las obligaciones que le impone

la ley para su financiamiento.

2.1.2.- LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL SON TRIBUTOS.

El Instituto debe contar, para la exigibilidad del pago de las cuotas obrero-patronales, con los apoyos legales derivados de su propia naturaleza, por lo tanto, en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social indica que: "El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal": (17) tal carácter se encuentra también previsto en el actual Código Fiscal de la Federación, al establecer en su artículo 2o. que "las aportaciones de seguridad social tienen el rango de contribución federal, al lado de los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos". (18)

El Código Fiscal de la Federación define las aportaciones de seguridad social como las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento y obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social, o las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Asimismo el concepto de crédito fiscal lo explica también el referido Código Tributario en su artículo 4o., al establecer que son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamiento o de sus accesorios.

(17) Ley del Seguro Social del IMSS., Versión Ilustrada, México, 1996, pág. 130.
(18) Código Fiscal de la Federación, 11ª. ed. Editorial Tax Editores Unidos, S.A. México, 1996, pág. 2.

Teniendo el carácter de fiscal los créditos a favor del IMSS, y éste el de organismo fiscal autónomo, para su determinación, liquidación y recaudación las autoridades competentes deberán sujetarse a las disposiciones que para tales procedimientos se establecen en la propia Ley del Seguro Social, en el Código Fiscal de la federación y demás disposiciones legales y reglamentarias que resulten aplicables.

Por lo tanto tienen el carácter de créditos fiscales, y por ende su fundamento se desprende del artículo 31 fracción IV constitucional, que señala la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos en la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes.

2.1.3.- CLASIFICACION FISCAL DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

Una vez determinado que las aportaciones de seguridad social tienen el carácter de fiscales, se determinará a que tipo de créditos corresponden.

El Lic. Javier Moreno Padilla, manifiesta que la connotación de fiscales para las aportaciones de seguridad social, tienen una proyección mayúscula dentro de nuestro sistema tributario, ya que si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el fallo dictado el 29 de junio de 1977 en el Amparo en revisión No. 4607/55 consideró que el fundamento para exigir el cobro de las cuotas no es estrictamente la materia tributaria; sino lo dispuesto por el artículo 123 de nuestra constitución, el cual señala en su fracción XXIX que debe implantarse el

seguro social como un servicio público, también es válido considerar que el artículo 135 de la antigua Ley del Seguro Social es el texto que le dio plena eficacia y realización al desarrollo del referido servicio público, por constituir el soporte de basamento de un sistema financiero. "De tal suerte que las cuotas obrero patronales no sólo se consideran fiscales por la exigibilidad que de las mismas realicen oficinas ejecutoras, sino que tienen este carácter esencialmente por su generación y plena realización, siendo una de sus últimas consecuencias el cobro forzoso". (19)

De lo anterior, se considera que el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mencionado no es adecuado, toda vez que establece una posible dicotomía entre la legislación laboral y la fiscal, por insistir en que la seguridad social emerge sólo del artículo 123 fracción XXIX Constitucional y que su base en esto se fundamenta en su cobro; la seguridad social se está independizando de los sectores empleadores y empleados para abarcar a sectores más amplios de la población y extenderse a todos los económicamente débiles, en este crecimiento no va a incluir sólo a patrones y trabajadores, sino también a personas que laboran en forma independiente. Por lo tanto la seguridad social cobra eficacia en su propia realización y no en las prestaciones que ofrece a un sector de la población, de donde el crecimiento de este tipo de instituciones se traducirá en cobros de aportaciones a personas que no tengan nada

(19) Moreno Padilla, Javier.- Régimen Fiscal de la Seguridad Social y S.A.R., Colección Ensayos Jurídicos, 2ª. ed. Editorial Themis, S.A., México, 1994, pag. 42.

que ver con la realización laboral, puesto que existen en otros países los gravámenes similares a los impuestos para que el Estado otorgue servicios a mayor número de habitantes y en un esquema de prestaciones superior a las inicialmente laborales, en cuyo caso la seguridad social tendrá que financiarse con tributos muy ajenos a las cuotas obrero patronales, ya que serán gravámenes de seguridad social que cubre a la población en condiciones similares a cualquier otro tributo, por tanto estas aportaciones se crearán con apoyo en el artículo 31 fracción IV Constitucional porque será una obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos (servicios públicos) de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes de seguridad social.

Hugh Dalton y Ernesto Flores Zavala consideran a las cuotas del Seguro Social como impuestos; el primero, porque son contribuciones que gravan los salarios y el segundo, porque "es un gravamen establecido unilateralmente por el Estado, con carácter obligatorio, a cargo de todas aquellas personas que se encuentran bajo el supuesto normativo de ley". (20)

Para que se pueda considerar las aportaciones de seguridad social como impuestos, es necesario determinar las principales características de estos tributos. Es una prestación, porque a cambio de la misma el particular no recibe un beneficio directo, debe estar establecido en la Ley; debe ser a favor de administración fiscal y por último, su destino es sostener los gastos públicos.

(20) Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas, 31ª. ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, pág. 283.

El destino de las aportaciones de seguridad social es con el fin de establecer los servicios descritos en la ley, surgiendo beneficios inmediatos y cuantificables a favor de los particulares, por lo que no puede hablarse de una prestación en la forma descrita por el Código Fiscal de la Federación, al momento en que define los impuestos.

Los patrones reciben la liberación de sus obligaciones laborales en los términos del artículo 60 de la Ley del Seguro Social y las cantidades que los trabajadores entregan, generan prestaciones descritas por la ley. Se observa una relación que produce ventajas directas para patrones y trabajadores.

Ramón Valdés Costa, en su obra, señala sobre el particular lo siguiente:

"...Debe aceptarse que el patrón recibe beneficios de la buena organización de la seguridad social y por tal motivo esta justificado el establecimiento de una contribución a su cargo, exclusivamente destinada al servicio. El bienestar de los trabajadores al asegurar la paz social y las buenas relaciones entre el capital y el trabajo, permite un funcionamiento normal de la economía y por lo tanto, del éxito de las empresas. Por otra parte, al proporcionarle a los trabajadores adecuadas soluciones en materia de seguridad social, se disminuyen sus gastos individuales en materia de asistencia médica y de previsión de riesgos de invalidez. Si la seguridad

social no existiera, es indudable que los salarios deberían aumentar; o sea, que el patrón desde el punto de vista económico sustituye el aumento de salario a pagar a su trabajador, por una prestación obligatoria al organismo de seguridad social". (21)

Por tal motivo se concluye que no es posible aceptar la naturaleza de impuestos a las cuotas de aseguramiento.

Siguiendo la clasificación que nos proporciona el Código Fiscal de la Federación, la segunda clase de tributos que menciona son los "derechos", entendiéndose por tales las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de un servicio. El Tribunal Fiscal de la Federación en un principio consideró que las aportaciones de seguridad social fueran derechos con base en la Ley de Ingresos de la Federación del año de 1945, sólo que tampoco se puede aceptar que los créditos analizados tengan las características de tasa o derecho, porque en ese tipo de tributos el Estado no puede imponer por la fuerza a los particulares el que realicen el hecho generador. Queda en todo momento la alternativa para los usuarios del servicio de abstenerse del mismo; en esta situación no podrá exigirse el pago de la prestación.

Las cuotas obrero patronales tampoco pueden coincidir con la ley y la doctrina señalan como característica de los derechos, toda vez que las mismas tienen un impulso obligatorio que excede a la voluntad de

(21) Valdés Costa, Ramón.- Curso de Derecho Tributario, Editorial Montevideo, S.A., 1970, pág. 396.

los asegurados y patrones, ya que las aportaciones sirven para beneficiar un régimen de aseguramiento social de carácter forzoso, que provoca su exigibilidad y ejecución.

2.1.4.- LAS APORTACIONES OBRERO PATRONALES SON CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

Como se ha visto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo que incurrir en contradicción, al tratar de justificar la naturaleza legal de las aportaciones al Seguro Social, toda vez que los moldes legales no alcanzan a explicar el problema de las cuotas obrero patronales al seguro social, por lo tanto, analizaremos otras figuras estudiadas por diversos tratadistas de Derecho, que ofrecen a la vez características de obligatoriedad y contraprestación de servicios, ya que los tributos del Código Fiscal de la Federación, hacen irreductible, dichos elementos en una contribución.

Giannini, A. Donato, menciona en relación con la clasificación de los tributos que: "A los impuestos corresponden los servicios que redundan en beneficio de toda la colectividad." (22) considerando que no es posible determinar la ventaja de cada ciudadano. Sin embargo, hay ocasiones en que el Estado al otorgar satisfacción a una Institución Pública de interés general, por el tipo de servicio que proporciona, produce una particular utilidad a quien se encuentra en una situación especial con respecto a la satisfacción de las necesidades, esta segunda forma de obligación

(22) Giannini A. Donato.- Instituciones de Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957, pág. 44.

tributaria toma el nombre de contribución o tributo especial. Por otra parte, en otras ocasiones, el servicio público se configura de prestaciones que afectan singularmente a determinadas personas, en este caso se sostiene este servicio a través de la tasa, conocida en nuestro medio como derechos.

Emilio Margáin, señala que: "Los servicios públicos particulares son aquellos que se prestan a petición de los particulares interesados. La doctrina señala que los servicios públicos generales indivisibles deben satisfacerse con el rendimiento de los impuestos; los servicios públicos generales divisibles con el rendimiento de la contribución especial y los servicios públicos particulares divisibles con los derechos o tasas". (23)

Manuel de Juano, manifiesta que: "Los recursos parafiscales son los Tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor, lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta, pero que están afectados a gastos determinados, con los que se deroga la regla de la no afectación de recursos". (24)

De lo anterior se determina que la idea de este autor es correcta, pero la descripción de parafiscales parece inadecuada, toda vez que, los créditos parafiscales no tienen similitud con los tributos; por el contrario, son tributos que gozan de todas las prerrogativas de las leyes fiscales.

Jorge I. Aguilar, señala como requisitos para que se configure la contribución especial:

-
- (23) Margáin Manatou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 12ª. ed. Universidad. Autónoma de San Luis Potosí, 1996, pág. 73.
 - (24) De Juano, Manuel.- Curso de Finanzas y Derecho Tributario, 2ª. ed. Editorial Molanchino Rosario, 1972, pág. 318.

- a).- "La existencia de una institución de interés público.
- b).- Una obligación impuesta unilateralmente por el Estado.
- c).- No se requiere que el particular solicite la prestación del servicio.
- d).- Produce un beneficio manifiesto a un determinado grupo, pero al mismo tiempo aporta ventajas a la comunidad.
- e).- El importe tiene por objeto cubrir los gastos que la corporación realiza para la prestación del servicio que beneficie en forma directa a un grupo particular". (25)

El Código Tributario para América Latina admite en su artículo 17, tres clases de contribuciones:

- a).- Especial
- b).- De mejora
- c).- De Seguridad Social.

A ésta última la define como: "La prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados, destinada a la financiación del servicio de previsión".

Sergio Francisco de la Garza, considera que la mejor forma para denominar estos tributos es la de mencionarlos con la ubicación de tributos de parafiscalidad, apoyándose en la moderna doctrina francesa, italiana y Sudamericana porque se considera en esta forma la ubicación dentro de las condiciones normales de la hacienda pública, ya que estos gravámenes tienen las siguientes características:

(25) Aguilar, Jorge I.- "Las Cuotas del Seguro Social" Revista de Investigación Fiscal No. 32 pág. 77 - 80.

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

Por lo cual concluye en la forma siguiente: "En consecuencia, no teniendo las características de ninguno de los tres tipos de tributos estudiados, las consideramos como contribuciones parafiscales o paratributarias". (26)

Adolfo Carreto Pérez, define a las contribuciones de seguridad social como: "Las prestaciones secundarias exigibles por la Administración (Estatal o Autónoma) o por funcionarios públicos o asimilados, como contraprestación de un servicio, la utilización del Dominio Público o el Desarrollo de una Actividad que afecte de manera personal al obligado a su pago, al sujeto pasivo". (27)

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

(26) De la Garza, Sergio Francisco - Derecho Financiero Mexicano, 17ª. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992, pág. 366, 367.

(27) Carreto Pérez, Adolfo.- Derecho Financiero, Editorial Santillana, S.A. 1968, pág. 357.

que no están configuradas dentro de las categorías tradicionales y clásicas de los tributos". (28)

Este autor termina por clasificar a las atribuciones concluyendo que "Las cuotas para los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, inválidez, cesantía en edad avanzada y muerte, son derechos por ser indudable que tienen su origen y obedece a los servicios relativos que debe prestar el Seguro Social a los trabajadores asegurados". (29)

Giuliani Fonrouge, considera que: "La palabra parafiscalidad sólo es aceptable por comodidad del lenguaje o con fines didácticos o metodológicos", (30) por esta razón considera que las contribuciones de seguridad social son contribuciones especiales, porque existe "un beneficio indudable para los miembros de la organización de previsión y de la asistencia social".

Debido a que la legislación no ha recogido correctamente esta clase de tributos, no se ha podido describir la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, por lo que cada persona la analiza desde diferentes puntos de vista.

Por lo tanto Consideramos que sostener que se tratan de contribuciones parafiscales o paratributarias porque son obligaciones de derecho público pero que benefician sólo a un organismo estatal independiente de la administración pública activa, no explica realmente su naturaleza, y encuadraría dentro de los tipos de contribuciones que establece el

(28) García Siller, Adolfo.- "Tratamiento Fiscal a las Aportaciones del Seguro Social" Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México No. 1977, pág. 57.

(29) Op. Cit. pág. 58

(30) Giuliani Fonrouge, Carlos M.-.- Derecho Financiero, 3ª. ed. Editorial Depalma, S. A., Buenos Aires, 1982, pág. 437.

Código Fiscal en especial en el de los impuestos o de los derechos, tampoco nos da una definición específica de su naturaleza, toda vez que sólo se trata de categorías teóricas que se han utilizado a nivel académico, lo cual no justifica su negativa o rechazo, en razón de que el propósito es elaborar un análisis de las mismas y buscar que se estructure una nueva clasificación de los tributos, para incluirlas en los ingresos tributarios.

2.1.5.- LAS CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 20. fracción II determina que:

"Las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado". (31)

Asimismo en su fracción IV párrafo último indica que: Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social. De esta manera se esta aceptando la dualidad de funciones de este tipo de organismos que se encargan de proporcionar los servicios de seguridad social, porque si bien

es cierto que tienen la calidad de descentralizados para el servicio público, por otra parte adquieren la calidad de organismo fiscal autónomo con características de autoridad en la administración de estas aportaciones.

Sergio Francisco de la Garza, manifiesta que "estos gravámenes deben considerarse con la categoría de "exacciones parafiscales" porque se comparten en los tributos, su descripción se refiere estrictamente para que se utilice el procedimiento administrativo de ejecución, su fundamento constitucional radica en el artículo 123, no se destinan a satisfacer gastos públicos y se mantienen fuera del presupuesto de la Federación". (32)

Este criterio fue tomado en cierta forma por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis que a continuación se transcriben:

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO ESTAN SUJETAS A LOS REQUISITOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD PREVISTOS PARA LOS IMPUESTOS.- Las cuotas obrero patronales que se paguen al Instituto Mexicano del Seguro Social tienen su origen y fundamento en el artículo 123, fracciones XIV y XXIX, de la Constitución, y no en el artículo 31 fracción IV de la propia Ley Fundamental, por lo que no pueden ni deben quedar sujetas a los requisitos de proporcionalidad y equidad a que alude el artículo 31, fracción IV, mencionado, especialmente si se considera que e: a) Las cuotas

de referencia tienen el carácter de primas y no de contribuciones; b) En cuanto a su asimilación con los créditos fiscales, sólo tienen un fin meramente práctico, dada la exigencia de la prestación del servicio público de seguro que al Instituto Mexicano del Seguro Social le fue encomendado por el Congreso de la Unión, y c) El interés público existente para que dicha prestación sea suministrada con eficiencia y oportunidad en beneficio de los asegurados.

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO TIENEN CARACTER DE CONTRIBUCIONES.- "Las cuotas obrero patronales que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social no tienen el carácter de contribuciones, porque no se apoyan en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, sino en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Carta Magna, y la finalidad del establecimiento de las primas es distinta a la de los tributos; pues, mientras las primeras tienen como objetivo una protección a favor de los trabajadores contra los riesgos y eventualidades que pudieran suceder en el desempeño de sus labores, los segundos tienen como objetivo contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los Estados o de los

Municipios, con independencia de que el artículo 267 de la Ley del Seguro Social establezca que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, pues tal aseveración es, por una parte puramente práctica, y por la otra, el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a los impuestos como a cualquier otra prestación o contraprestación a favor del Estado o de un organismo descentralizado que, por estar prevista en la ley como obligación a cargo de los particulares, puede ser exigida coactivamente, sin que ello signifique, por necesidad, que se trata de las contribuciones a que alude el artículo 31, fracción IV Constitucional". (33)

Creemos por nuestra parte que este punto de vista tiene problemas para su identificación, porque se está creando una clasificación de exacción paratributaria que no está contemplada en la realidad nacional, ni es recogido por el legislador, toda vez que el único fundamento para que los mexicanos puedan sostener el gasto público es el artículo 31 fracción IV Constitucional, que señala la necesidad de los mexicanos para contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, toda vez que la seguridad social se trata de un gasto público con fin específico y obviamente que se encuentra comprendido en el presupuesto de Egresos de la Federación.

El hecho de que en nuestro país se haya desarrollado la seguridad social en el ámbito laboral y de que se hubiese considerado útil su instalación en el artículo 123 Constitucional, no significa que la misma se dirija sólo a los que prestan un servicio bajo la subordinación de un patrón, por el contrario cada día se está ampliando su radio de acción a trabajadores independientes, estudiantes, y a la colectividad en general, por ello, el crecimiento de nuestra economía dará por sentado que nuevas estructuras de seguridad social se incorporen a nuestro país, como sucede en países más adelantados, donde la seguridad social abarca a todos los habitantes por el hecho de que residan en su territorio y ello les significa una carga financiera que en muchas ocasiones es de carácter autónomo sin que nadie efectúe una retención o se refiera a una compensación por un esfuerzo personal, ello significa que estas personas contribuyen para sostener los servicios de seguridad social, no obstante que no son trabajadores; en ese contexto, nuestra institución de seguridad social ya desbordó el marco laboral y debe quedar comprendida en su propia estructura y que en esas condiciones va a justificarse dicha exacción sólo en el artículo 31 fracción IV Constitucional, por tanto, consideramos que la inclusión de la fracción II del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación para considerar en la categoría de contribuciones a las aportaciones de seguridad social, es correcta.

2.2.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

2.2.1.- CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS FISCALES AUTONOMOS.

El término de organismo fiscal autónomo se empleó por primera ocasión en el decreto que reformó el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que expidió el Presidente Manuel Avila Camacho en uso de las facultades extraordinarias de que gozaba, de fecha 4 de noviembre de 1944, no obstante la antigüedad que tiene el mismo, la doctrina y la jurisprudencia lo han abandonado, puesto que ha sido poco explorado en sus condiciones de esencia y especialmente en los atributos de que se encuentra revestido.

Inicialmente deberá señalarse que todo hecho generador de crédito fiscal conduce a una relación jurídica tributaria que como cualquier obligación de carácter jurídico tiene como elementos un sujeto activo que puede exigir el cumplimiento de la prestación y el objeto de la misma que será la referida prestación, la cual se puede presentar en una obligación de dar, hacer, no hacer o tolerar.

Al momento mismo en que se genera la responsabilidad del contribuyente, tiene frente a un ente acreedor que puede exigir el cumplimiento de la obligación, esto es, el pago. Normalmente el sujeto activo es una autoridad revestida de plenas atribuciones y es el encargado de vigilar el cumplimiento de las leyes fiscales, así como de exigir la plena satisfacción del interés fiscal.

" En ocasiones por el crecimiento del Estado y por la naturaleza de los gastos, se presentaron, especialmente en España, los llamados ingresos de parafiscalidad, que no figuraban en los presupuestos generales del Estado, que estaban afectados a un gasto directo y específico y eran recaudados por organismos distintos a los propiamente fiscales".

Por esta situación se crearon los organismos que deberían captar los ingresos y al mismo tiempo realizarían el gasto afectando a un fin determinado, en cuyo caso el referido organismo recaudador se convertía en autoridad por disposición legal, con todas las implicaciones legales que esto representaba.

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

Precisamente por esta apoyo que les otorga la ley no pueden excederse en sus atribuciones, porque en este caso serán incompetentes, arbitrarios o autoridades de facto. De acuerdo con los principios constitucionales, las autoridades sólo están facultadas en todo aquello que la propia ley les señala, sin que puedan ampliar o modificar estas facultades.

Podemos concretar las características de los organismos fiscales autónomos en la siguiente forma:

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

Esta descripción de organismo fiscal autónomo tiene características peculiares en nuestro Derecho Positivo que le dan particularismo, porque no se origina en el derecho comparado en la forma y extensión a como existe en México, ya que en muchos países los servicios obligatorios de seguridad social se ofrecen y administran por dependencias del Ejecutivo Central y en otros existen organismos que en forma parcial ofrecen con autonomía estos servicios, como es el caso de Brasil que tiene tres diferentes agencias para ofrecer servicios de seguridad social que son:

- a) "Instituto Nacional de Previsión Social, que se encarga de dar los beneficios económicos como ayudas sociales y pensiones.
- b) Instituto Nacional de Asistencia Médica de Previsión Social, que se encarga de dar los servicios médicos hospitalarios y farmacéuticos.

- c) Instituto de Administración Financiera de Previdencia Social, que se encarga de cobrar inclusive por medios coactivos las contribuciones y los fondos relativos a la seguridad social y a distribuir los recursos a las agencias respectivas de acuerdo con los presupuestos probados, estos tres organismos pertenecen al Ministerio de la seguridad social". (34)

En nuestro país, los beneficios de la seguridad social se proporcionan y se administran en forma integral por organismos descentralizados de seguridad social como son: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Instituto de Seguridad de la Fuerzas Armadas; así como algunos otros de carácter regional y sólo dos de estos organismos como son el IMSS y el INFONAVIT el legislador los dotó de características adicionales y particulares al convertirlos en órganos de autoridad que en forma independiente a la administración central se encargan de administrar y recaudar inclusive en la vía coactiva las aportaciones de seguridad social; esta calificación se originó en fines programáticos del legislador, cuando se trata de institutos que obtienen los recursos en forma primordial de los particulares, ya que los que ofrecen servicios a servidores públicos, el Estado se encarga de suministrar los recursos por la vía presupuestal y lógicamente no coactiva.

(34) Grebler, Eduardo, "National Reportes XXXVIII International", IFA; 1984, Cahier, pág. 252.

Consideramos que lo anterior es una etapa en el crecimiento de la seguridad social porque lo más noble es que la misma abarque a toda la población en forma integral y en ese caso tendremos que referirnos a las llamadas exacciones que exigirá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para financiar los diversos servicios de seguridad social.

2.2.2.- NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En consecuencia de la modificación que sufrió la anterior Ley del Seguro Social, el organismo denominado Instituto Mexicano del Seguro Social se convirtió en fiscal autónomo, en cuyo caso adquirió una doble naturaleza que debe ser analizada.

En primer término el citado Instituto para la organización y administración de los servicios de seguridad social, adquiere la calidad de organismo descentralizado por servicios y al mismo tiempo para determinar, cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales se reviste de las cualidades antes citadas de organismo fiscal autónomo. Esto inclusive se desprende de los artículos 2o. y 135 de la anterior Ley del Seguro Social

Andrés Serra Rojas, manifiesta que la descentralización por servicio: "es un modo de organización administrativa mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de

procedimientos técnicos." (35)

Por su parte el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales define a los organismos descentralizados como: "Las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuyo objeto sea: I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II.- La prestación de un servicio público o social; o III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (36)

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 45 define a los organismos descentralizados como: "Las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". (37)

" Los elementos para la creación y extinción de organismos descentralizados los encontramos en el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales entre los que destacan de manera principal los siguientes:

- i.- La denominación del organismo;
- ii.- El domicilio legal;
- iii.- El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley,

-
- (35) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo, Tomo I 15ª. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1992, pág. 712.
 - (36) Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Editorial Pac, S. A., México, 1996, pag. 7.
 - (37) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Pac, S. A. C.V., México, 1996, pág. 78.

- IV.- Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquellas que se determinan para su incremento;
- V.- La manera de integrar el Organismo de Gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI.- Las facultades y obligaciones del Organismo de Gobierno señalando cuales de dichas facultades son indelegables;
- VII.- Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII.- Sus Organismos de Vigilancia, así como sus facultades, y
- IX.- el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo" (38).

El Organismo de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

El estatuto orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

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

La disolución, extinción o liquidación de algún organismo descentralizado procederá cuando deje de cumplir con sus fines y

objetivos su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público en términos del artículo 16 de la citada Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Dicha ley establece en sus artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 a quién compete la administración de los organismos descentralizados, la forma en que se integran, integración del Órgano de Gobierno y casos de excepción, designación del Director General y sus facultades; así como las reglas para el acreditamiento de su personalidad y facultades:

Prácticamente los organismos descentralizados son personas morales que se constituyen con base en una ley como la comentada, con un patrimonio, afectación de carácter público y que tienen por finalidad la

explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, para el desarrollo de actividades científicas o tecnológicas y comúnmente la prestación de servicios públicos o sociales.

Dentro de este esquema se hace necesario como se observa que la atención del servicio sea con características técnicas y que las disposiciones legales regulen la actividad de los funcionarios encargados del servicio y que exista un sistema de control y revisión de los actos de este organismo por medio de las dependencias del Ejecutivo Federal.

A través del sistema de descentralización por servicios se consigue el máximo aprovechamiento de los recursos con personal calificado y lo más

importante, es que se presta un servicio público de mejor calidad por la especialización que el mismo reviste.

Los artículos 4o. y 5o. de la ley vigente estipulan que el IMSS, tendrá la calidad de organismo público descentralizado encargado del servicio público de carácter nacional de seguridad social. Manuel Urista Doria considera que "por este medio legal se cuenta con todos los elementos para que el servicio sea: "adecuado, regular y uniforme". (39)

El Instituto Mexicano del Seguro Social queda ubicado perfectamente en esta clase de organización, porque así lo ha declarado enfáticamente el legislador en el artículo 5o. de la ley de la materia, a través de esta forma el

IMSS.. va a proporcionar el servicio público de carácter nacional de la seguridad social y para ello cuenta con la estructura administrativa de sus órganos que son en términos del artículo 246 los siguientes:

- a) La Asamblea General
- b) El Consejo Técnico
- c) La Comisión de Vigilancia
- d) La Dirección General
- e) El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el retiro.
- f) Las diversas dependencias del propio organismo que dependen de la citada Dirección encargadas primordialmente de proporcionar los servicios de seguridad social que la ley les encomienda.

(39) Urista Doria, Manuel.- "El IMSS es un Organismo Descentralizado por Servicios" Boletín Informativo de Seguridad Social, nums. 9 y 10, 197 págs. 10 y 11.

Los cuadros técnicos del personal que orgánicamente está estructurado para la realización de este servicio de seguridad social, se efectúan por medio del Consejo Técnico a través de los reglamentos interiores, instructivos o acuerdos específicos de nombramiento, todo ello se hace con apoyo en los artículos 240 fracciones VII, VIII y 253 fracción VI de la Ley del Seguro Social.

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

Este organismo fiscal autónomo ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia que tiene el carácter de autoridad, con las características que ello representa. Así tenemos la siguiente jurisprudencia.

"A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo y que contra él se interponga." (40)

Las características de autoridad de que se encuentra revestido el IMSS., son muy importantes y no pueden fusionarse con las que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante que se trate de la misma institución, su estructura legal debe ser muy diáfana y clara para evitar problemas de constitucionalidad.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene atribuciones de índole tributaria en los artículos 240 fracciones XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX Y XXII, 268, 269, 270, 271 de la ley de la materia, esencialmente para efectuar labores de verificación, inspección, señalamiento de hecho generador y determinación de adeudos y, en este caso tendrá que sujetarse a los lineamientos que la misma ley establece o en su defecto a las disposiciones fiscales correspondientes y en especial Código Fiscal de la Federación.

El Ejecutivo en algunas ocasiones ha proveído específicamente la forma de ejercer estas atribuciones, como es el caso de los Reglamentos para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social y Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la Afiliación de los Patrones y Trabajadores publicado en el Diario Oficial del 21 de septiembre de 1950 y que regula el sistema de control para el registro e inscripción de patrones y trabajadores y este ordenamiento no fue publicado por el titular del Ejecutivo Federal.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

3.- ORGANOS QUE CONOCEN DE LAS CONTROVERSIAS DE- SEGURIDAD SOCIAL

3.1.-H. CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El H. Consejo Técnico es un órgano integrante del Instituto y es el Representante Legal y Administrador del mismo y a quien corresponde ventilar los recursos de inconformidad interpuestos por los asegurados, patrones y beneficiarios, cuando éstos no se encuentren de acuerdo con alguna resolución emitida por esta Dependencia.

El H. Consejo Técnico, ha autorizado para conocer de este recurso a los Consejos Consultivos Delegacionales, cuyas facultades se encuentran establecidas en el artículo 258-B de la Ley del Seguro Social.

Para poder determinar ¿Que es un recurso? haremos mención a la definición que el autor Gabino Fraga hace al respecto: "Es el medio legal de que disponen los particulares afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar, comprobada la legalidad o la inoportunidad del mismo". (41)

Por su parte Andrés Serra Rojas dice que recurso es: "El medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo

(41) Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo, 34ª ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
pág. 445.

dictò, el superior jeràrquico u otro òrgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la legalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurìdico violado, en forma econòmica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional". (42)

Por lo tanto se puede decir que un recurso, es una instancia de revisi3n de la legalidad y de la oportuni3dad del acto administrativo.

En el momento que se cre3 la Ley del Seguro Social, se cre3 el recurso de inconformidad, plasmado en su articulo 133, por medio del cual los asegurados, patrones y beneficiarios acudieran ante el H. Consejo T3cnico para el efecto de impugnar las resoluciones dictadas con motivo de prestaciones y clasificaci3n de empresas, se limitaba en ese entonces a los patrones a que impugnaran sobre las decisiones que afectaran al seguro de Riesgos del Trabajo, lo cual se modific3 el 3 de febrero de 1949, publicado en el Diario Oficial de la Federaci3n el 28 de febrero de 1949 en la cual se ampli3 la actuaci3n a otras decisiones de contenido tributario.

El 17 de noviembre se public3 en el Diario Oficial de la Federaci3n el Reglamento del articulo 133 de la Ley del Seguro Social, el cual vino a normar la sustanciaci3n del recurso, el cual tuvo vigencia, hasta el 3 de agosto de 1979, fecha en la que se modific3 el Reglamento en comento, modificando articulos importantes de 3ste y se le cambio su denominaci3n a Reglamento del Articulo 274 de la Ley del Seguro Social.

Sergio Francisco de la Garza, en su obra *Derecho Financiero Mexicano*, menciona los requisitos que debe contener un recurso, los cuales adecuaremos a este recurso de la siguiente manera:

I.- Elementos esenciales:

1) La ley que establece el recurso.

El artículo 274 de la ley del Seguro Social, establece este recurso con las características de un recurso de revisión, pero en lugar de ser optativo, es de forzoso agotamiento, pero sin embargo, cuando se trata de controversias entre el Instituto en su calidad de organismo descentralizado y beneficiarios de una prestación, el recurso es optativo, puesto que el art. 275 de la misma ley permite que se acuda ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de promover el recurso de inconformidad.

2) Actos administrativos que originan el recurso.

Este recurso procede contra cualquier "acto definitivo" que se considere impugnabile por los patrones y demás sujetos obligados, así como por los asegurados y beneficiarios.

La característica para que proceda el recurso es la definitividad del acto, cuando no es así, el recurso es inatendible, así como cuando no existe resolución alguna, sino que son simplemente actos preliminares, como con actas de verificación o de auditoria.

3) Autoridades que deben tramitarlo y resolverlo.

Con fundamento en el artículo 258-B de la Ley del Seguro Social Vigente a partir de 1985 los Consejos Consultivos Delegacionales son los encargados de resolver el recurso de inconformidad señalado en el artículo 274 de la ley citada con anterioridad, lo cual busca regionalizar este medio de defensa para evitar la centralización que existía cuando el H. Consejo Técnico del IMSS., era el único encargado de conocer y resolverlo.

4) Interés jurídico del recurrente.

Esto es, que el acto emitido, afecte directamente al interesado, pero en ocasiones también se dará vista a terceros involucrados, por ejemplo en el caso de sindicatos titulares de contratos colectivos que han sido evaluados en forma actuarial, por contemplar prestaciones iguales o superiores a las que establece la Ley del Seguro Social y cuya evaluación ha sido impugnada por los patrones. Ahora bien si el posible afectado no demuestra su interés, el recurso es improcedente, asimismo el H. Consejo Técnico ha manifestado que el recurso es improcedente cuando una persona acepta tácita o expresamente la resolución definitiva, como sería el caso del pago liso y llano de la liquidación formulada por el IMSS.

5) Obligación de la autoridad de dictar nueva resolución.

Los artículos 18, 19, 22 del Reglamento citado, indican que el recurso de incoformidad debe terminar con una resolución que no se sujetará a regla especial alguna, bastando sólo que se ocupe de la motivación de impugnación y se decida sobre las pretensiones del recurrente, apoyando su fallo en fundamentos jurídicos.

II.- Elementos de su naturaleza: Que contienen aspectos formales del recurso y que son:

a) Plazo de interposición del recurso.

El artículo 4º. del Reglamento establece que el plazo será de 15 días hábiles a la fecha en que surta efectos la resolución definitiva. El Código Fiscal de la Federación en su artículo 144 indica que no serán ejecutados los actos que hayan sido impugnados dentro del término de 15 días tratándose el pago de cuotas obrero patronales y capitales constitutivos a favor del IMSS., y que hayan sido garantizados conforme al artículo 141 del citado código.

b) Formalidades de la promoción.

El artículo 3º. del Reglamento, del artículo 274 de la Ley del Seguro Social que dicho escrito no deberá de sujetarse a formalidad alguna, pero indica los requisitos mínimos que debe contener como son:

- 1.- Nombre y domicilio del promovente, incluyendo su registro patronal.
- 2.- mencionar la oficina y funcionarios que dictaron

el acto y precisando en que consiste éste. 3.- Indicar en breves párrafos la secuencia cronológica del asunto. 4.- Señalar motivos de impugnación, con los cuales justifica su pretensión. 5.- Si es persona moral deberá acreditar su personalidad el Representante legal. 6.- Acompañará a su escrito las pruebas en que apoye su recurso, y en este caso tendrá que ofrecerse y desahogarse las documentales que tenga a su disposición el promovente y las demás solamente se ofrecerán, a excepción de la inspección, pericial y testimonial que deberán ser ofrecidas junto con las cuestiones sobre las que deba versar esta probanza o en su caso el interrogatorio correspondiente.

c) Trámite del recurso.

El órgano que se encargará de la tramitación del recurso, tendrá que admitirlo en primer término y al mismo tiempo, deberá solicitar los informes a las dependencias del Instituto, las cuales tienen un plazo de 3 días para rendirlo, a menos de que se trate de una diligencia especial. El término probatorio será de 15 días a partir de que notifique el auto de admisión el cual podrá ser prorrogado sólo una vez y concluido el plazo de recepción de pruebas, se pronunciará el fallo dentro de los 30 días siguientes. El proyecto de resolución será elaborado por los Servicios Jurídicos Delegacionales y en caso de que algún miembro colegiado opine en contra de la mayoría el voto particular lo tendrá que

formular en el término de 48 horas, firmando la resolución correspondiente el Presidente de cada uno de dichos cuerpos colegiados y notificados dentro de los 5 días siguientes a la fecha de su firma, ejecutándose las resoluciones sino se acude a otro medio de defensa en el plazo de 15 días posteriores a su notificación.

d) Pruebas.

Las prueba se admitirán cuando se relacionen estrictamente con la controversia y serán aplicables las reglas del Código Fiscal de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo. Las documentales deberán ser ofrecidas por el promovente o solicitadas por la tramitadora, siempre y cuando se señalen sus datos para identificarlas, y en su artículo 12, establece una carga para el promovente, porque si la dependencia no rinde su informe, se le considera prueba desierta, si no recaba en lo personal los documentos respectivos.

1.- La pericial.

Se tendrá que ofrecer, indicando los puntos sobre los que versará y se designará a un perito idóneo, dentro de los 5 días posteriores al auto admisorio y exhibirá el dictámen 15 días después de su aceptación; sólo por causas especiales se podrá ampliar este plazo, pero sino se rinde se considerará desierta la prueba.

- 2.- **La inspección.** Será ofrecida señalando los puntos específicos sobre la que deberá realizarse este medio probatorio.
- 3.- **La testimonial:** Se propondrá mencionando nombres y domicilios de los testigos y acompañando los interrogatorios.
- 4.- **La confesional.** No se acepta en ningún caso.

f) Suspensión del procedimiento.

De la reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social de diciembre de 1981, las Oficinas para Cobros del IMSS., son las encargadas de otorgar la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a los lineamientos del Código Fiscal de la Federación y a pesar de que los artículos 27 y 28 del reglamento otorgan la facultad al Consejo Consultivo Delegacional de conocer de la suspensión al procedimiento administrativo de ejecución éstos no lo llevan a la práctica.

g) Recurso de Revocación

El artículo 26 del Reglamento señala el recurso de revocación, el cual será agotado dentro de los tres días siguientes a aquel en que se haya notificado el auto admisorio del recurso, se pronuncie sobre las pruebas respectivas o en definitiva se deseche este medio de defensa.

La resolución emitida por el Consejo Consultivo Delegacional es susceptible de impugnarse ante los Organismos Jurisdiccionales Administrativos o del Trabajo, cualquier resolución del Instituto Mexicano del Seguro Social debe haberse apelado previamente ante el H. Consejo Consultivo Delegacional, sino se satisface este requisito, no sólo no se da el presupuesto procesal que da competencia a los órganos jurisdiccionales, sino que carece de acción al particular afectado, tal ha sido el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en diferentes tesis jurisprudenciales ha establecido: "Si la actora no se inconformó previamente ante el H. Consejo Técnico del IMSS:, a fin de que decidiera en definitiva sobre las prestaciones reclamadas, resultan aplicables los artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social, y por lo mismo no cumplió con el presupuesto de procedibilidad necesaria para producir la competencia de la Junta, la cual acarrea falta de acción".

Desde nuestro punto de vista, consideramos que este recurso facilita la pronta y expedita impartición de justicia, toda vez que el Instituto a través de éste puede modificar, confirmar o anular sus actos, sin necesidad de recurrir al Tribunal Fiscal de la Federación o la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Pero cabe hacer la observación, que de acuerdo a la situación económica que atraviesa el país, también se ha constituido como un medio de dilación para la obtención del pago de las Cuotas Obrero Patronales, toda vez que las empresas lo están utilizando con el único propósito de retrasar el pago, que a pesar del tiempo que transcurra deberán de pagar las Cuotas Obrero Patronales con recargos excesivos.

Por lo tanto se sugiere que se delimite más los motivos para ejercitar este recurso y/o se cobren multas por retrasar el cobro de las mismas.

3.2.- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Por disposición del artículo 275 de la Ley del Seguro Social, "la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es competente para conocer y resolver las controversias que entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto se presente, siempre y cuando aquellos hubieran agotado previamente el recurso de inconformidad ante el H. Consejo Técnico, a que hemos hecho referencia y en caso de no agotarse el recurso, se sobresee el derecho de acción". (43)

Abordando el tema de la naturaleza jurídica de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje diremos que ciertamente se puede afirmar que las autoridades laborales de que se trata son auténticos tribunales de trabajo, tanto porque ejercen funciones jurisdiccionales al dirimir los conflictos que entre el capital y el trabajo surgen, esto a la luz de un criterio material que atiende como es bien sabido a la naturaleza intrínseca del acto o la función, cuanto porque, aun cuando formalmente son parte del Poder Ejecutivo, sin embargo funcionan como órganos jurisdiccionales independientes de dicho poder, lo que se ve claramente, así en el hecho de que no están comprendidas en ningún orden jerárquico administrativo y si en cambio rigen sus actos por un estatuto que les garantiza su independencia y autonomía, como en hecho incontrovertible de que se integran con representantes en igual número, de los trabajadores, los patrones y el Estado, nombrados éstos. Tales datos aseguran cabalmente, la naturaleza jurisdiccional laboral que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen.

Por lo demás, no deben confundirse, ni es factible pensar en que así puede suceder, los tribunales de trabajo con los tribunales administrativos, es razón de que aquellos tienen encomendada la función jurisdiccional laboral, que versa únicamente sobre las diferencias que se generan entre los factores capital y trabajo dentro del ámbito de la legislación y del contrato, en tanto estos, los administrativos resuelven controversias en que Administración Pública es parte siempre, sometiendo así a la propia administración (a través de la función jurisdiccional administrativa) a una efectiva revisión de sus actos que tiene por objeto calificar la legalidad de los mismos, calificación ésta que, por otra parte, lleva a cabo un órgano jurisdiccional administrativo, es decir de un tribunal que aunque formalmente es parte del Poder Ejecutivo, (gozará pesar de esto) de plena autonomía para dictar sus fallos en los conflictos que son de su competencia.

En distinto orden de ideas, ha de dejarse claramente expresado que la doctrina que desde antaño sostiene la incompatibilidad de la existencia de tribunales, obviamente con funciones jurisdiccionales, pero ubicados fuera del poder Judicial, esto es, radicados formalmente en el Poder Ejecutivo con el régimen de división de poderes, ha sido totalmente superada en nuestros días, cuando se habla de la colaboración de poderes más que de la misma división y cuando además se admite la existencia de dichos tribunales, bajo la inexcusable condición de que ellos gocen de justicia delegada, esto es, sean plenamente autónomos en cuanto a la emisión de sus fallos. Pero además a efecto de comprobar la validez del ser de las Juntas de Conciliación y Arbitraje fuera del argumento doctrinal antes expuesto debe decirse que las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje apoyan su existencia en el orden constitucional mexicano en la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la que por otra fracción dispone

a la letra que: "Las diferencias a los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y de los patrones y uno del gobierno". (44)

A) de la organización

La junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria.

El Presidente de la junta será nombrado por el Presidente de la República, percibirá los mismos emolumentos que corresponden a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberá cumplir con los requisitos que menciona la Ley.

El Presidente de la Junta tiene las facultades y obligaciones siguientes:

- I.- Cuidar el orden y de la disciplina del personal de la junta.
- II.- Presidir el Pleno.
- III.- Presidir las Juntas Especiales en los casos de los artículos 608 y 609, fracc. I.
- IV.- Ejecutar los laudos dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales en los casos señalados en la fracción anterior.
- V.- Revisar los actos de los Actuarios en la ejecución de los laudos que le corresponda ejecutar a solicitud de cualquiera de las partes.
- VI.- Cumplimentar los exhortos o turnarlos a los Presidentes de las Juntas Especiales;

- VII.- Rendir los informes necesarios en los amparos que se interpongan en contra de los laudos y resoluciones dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales que presida; y
- VIII.- Las demás que le confieran las leyes.

De lo anterior se podrán advertir las amplias facultades de que esta investido el presidente de la junta, mismas que lo hacen revisar y ejecutar los laudos laborales.

En relación a las facultades de la Junta, conforme al artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo, diremos que le compete conocer y resolver los conflictos del trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, derivados de las resoluciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados a ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600 fracc. IV.

En virtud de la competencia que tiene esta junta le corresponderá conocer y resolver los conflictos que se susciten en:

- I.- "Expedir el Reglamento Interior de la Junta y el de las Juntas de Conciliación.
- II.- Conocer y resolver los conflictos de trabajo cuando afecten a la totalidad de las ramas de la industria y de las actividades representadas en la Junta:

- III.- Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones dictas por el Presidente de la Junta en la ejecución de los laudos del Pleno,
- IV.- Uniformar los criterios de resolución de la Junta, cuando las Juntas Especiales sustenten tesis contradictorias.
- V.- Cuidar que se integren y funcionen debidamente las Juntas de Conciliación y girar las instrucciones que juzque convenientes para su mejor funcionamiento;
- VI.- Informar a la Secretaria del Trabajo y Previsión Social de las deficiencias que observe en el funcionamiento de la junta y sugerir las medidas que convenga dictar para corregirlas; y
- VII.- Las demás que le confieran las leyes". (45)

Estamos de acuerdo en el comentario que este autor hace, cuando dice: que la competencia que no se establece en favor de éstas corresponde a las autoridades locales.

Esta teoría se deriva del artículo 124 Constitucional que dispone que todas las facultades que no esten expresamente concedidas a los Poderes Federales se entienden reservadas a los Estados. Las materias de competencia de las autoridades federales se fundamentan en la fracción XXXI del artículo 123 apartado "A" Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Junta se integrará por un representante del gobierno y con los representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria y de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Habrá uno o varios secretarios generales, según se juzgue conveniente.

El procedimiento laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje puede ser individual y colectivo.

El procedimiento individual se inicia con la presentación de la demanda ante la Oficialía de Partes de la Junta, con copias simples para correr traslado a los demandados, teniendo ésta la obligación de notificar a la parte demandada, quien a su vez en la primera audiencia llamada de conciliación, demanda y excepciones, contestará lo que a su derecho convenga, por lo que respecta a la parte actora, ratificará en los mismos términos el escrito de demanda. De no presentarse ninguna de las dos partes estando notificadas, se mandará al archivo hasta nueva promoción de alguna de las partes.

Excepcionalmente en el período conciliatorio llegan a un acuerdo las partes, donde los representantes del trabajo y capital tratan de reconvenirlos. En términos generales casi siempre se lleva a cabo la audiencia de demanda y excepciones, donde se establece la litis del conflicto, en esta audiencia la parte actora reproduce y ratifica el escrito inicial de demanda, mientras que la demandada procede a contestar lo que a su derecho convenga. Al final de ésta, se señala día y hora para la

segunda audiencia , que viene a ser la de ofrecimiento de pruebas, correspondiendo siempre a la parte actora aportarlas, ya sea la testimonial, la confesional, la pericial o la documental, etc., Por otra parte, la demandá tendrá el derecho de objetar en cuanto a su alcance y valor probatorio, las pruebas ofrecida por la actora, además ofrecerá las que ella tenga para probar su derecho.

Al final de esta audiencia se fijará día y hora para llevar a cabo la tercera audiencia, denominada de desahogo de pruebas. Empezará la parte actora por desahogar la prueba confesional y así sucesivamente hasta terminar las ofrecidas, después la parte demandada hará lo mismo, no pudiendo ofrecer ambas partes más de cinco testigos para cada hecho, teniendo las dos partes después de esta audiencia, un término de 48 horas para presentar por escrito los alegatos que consisten en una síntesis del procedimiento, se presentarán éstos en la Oficialía de Partes y por escrito, ante la Junta Federal y pasarán al dictaminador, quien en un término considerable estudiará el caso y formulará un proyecto de laudo, si así lo estiman conveniente los representantes del gobierno, del capital y del trabajo. Una vez esto, el laudo se constituirá en una sentencia laboral que tendrá que ser notificada a las partes personalmente.

Los laudos pueden ser absolutorios, condenatorios o mixtos, después de notificada la resolución, las partes tienen un término de 15 días para interponer Juicio de Amparo, que procederá ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conflictos de carácter colectivo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En estos conflictos la Junta deberá procurar ante todo que las partes lleguen a un convenio pudiendo ser éste en cualquier estado del procedimiento.

Un ejemplo de un conflicto de carácter colectivo podría ser un emplazamiento a huelga, hecho por un sindicato o por una coalición de trabajadores y cumpliendo los requisitos que establece el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo siendo los siguientes:

- I.- "Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital;
- II.- Obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia, de conformidad con la dispuesto en el Capítulo III del Título Séptimo;
- III.- Obtener de los patrones la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al término de su período de vigencia, de conformidad con lo dispuesto en Capítulo IV del Título Séptimo;
- IV.- Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado";

- V.- Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la participación de utilidades; y
- VI.- Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores.
- VII.- Exigir la revisión de los salarios contractuales a que se refieran los artículos 399 bis y 499 bis." (46)

En estas condiciones la mayoría de los trabajadores tienen la obligación de presentar ante la Oficialía de Partes de la Junta Federal, su escrito de queja, con copia simple por duplicado, para notificar al patrón en el que expondrá los hechos y causan que dieron origen al conflicto, así como las peticiones que hacen.

Por otra parte, el patrón tiene la obligación, después de un término de 48 horas de haber sido notificado, de presentar su contestación de no ser así, se sigue el procedimiento, siempre y cuando se haya cerciorado la Junta de que aquel fue debidamente notificado. Se anexarán a la contestación del patrón los siguientes documentos:

- I.- Los documentos públicos o privados que tiendan a comprobar la situación económica de la empresa o establecimiento y la necesidad de las medidas que se solicitan;
- II.- La relación de los trabajadores que prestan sus servicios en la empresa o establecimiento, indicando sus nombres, apellidos, empleo que desempeñan salario que perciban y antigüedad en el trabajo:

- III.- Un dictámen formulado por el perito relativo a la situación económica de la empresa o establecimiento;
- IV.- Las pruebas que juzgue conveniente para acreditar sus pretensiones; y
- V.- Las copias necesarias de la demanda y sus anexos, para correr traslado a la contraparte.

La Junta, inmediatamente después de recibir la demanda, citará a las partes a una audiencia que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes, celebrándose de conformidad con las siguientes normas:

- I.- Si el promovente no concurre a la audiencia, se le tendrá por desistido de su solicitud;
- II.- Si no concurre la contraparte, se le tendrá por inconforme con todo arreglo. El promovente hará una exposición de los hechos y de las causas que dieron origen al conflicto y ratificará su petición;
- III.- Si concurren las dos partes, la Junta, después de oír sus alegaciones, las exhortará para que procuren un arreglo conciliatorio. Los miembros de la misma podrán hacer las sugerencias que juzguen convenientes para el arreglo del conflicto;
- IV.- Si las partes llegan a un convenio, se dará por terminado el conflicto. El convenio, aprobado por la Junta, producirá todos los efectos jurídicos inherentes a un laudo;

- V.- Si no se llega a un convenio, las partes harán una exposición de los hechos y causas que dieron origen al conflicto y formularán sus peticiones y las que por su naturaleza no puedan desahogarse, se les señalará día y hora para ello;
- VI.- Concluidas las exposiciones de las partes y formuladas sus peticiones, se procederá a ofrecerse y en su caso, a desahogarse las pruebas admitidas;
- VII.- La Junta, dentro de la misma audiencia, designará tres peritos, por lo menos para que investiguen los hechos y causas que dieron origen al conflicto, otorgándoles un término que no podrá exceder de 30 días, para que emitan su dictamen respecto de la forma en que, según su parecer, puede solucionarse el conflicto, sin perjuicio de que cada parte pueda designar un perito para que se asocie a los nombrados por la Junta o rinda un dictamen por separado; y de los patrones, ante la Junta. El secretario asentará razón en autos del día y hora en que se hizo entrega de las copias o su negativa para recibirlos.

El Presidente de la Junta citará para la audiencia de discusión y votación, que deberá de efectuarse dentro de los 10 días siguientes al que sean entregadas a los representantes las copias del dictamen, y se celebrará conforme a las siguientes disposiciones establecidas en el Art. 888.

- I.- Se dará lectura al proyecto de resolución, a los alegatos y observaciones formuladas por las partes;

- II.- El Presidente pondrá a discusión el negocio con el resultado de las diligencias practicadas; y
- III.- Terminada la discusión, se procederá a la votación y el Presidente declarará el resultado.

La Junta podrá aumentar o disminuir el personal del negocio en conflicto, la semana del trabajo o los salarios y en general, modificar las condiciones de trabajo de la empresa o establecimiento; sin que en ningún caso pueda reducir los derechos mínimos consignados en las leyes.

Si el proyecto de resolución fuera aprobado sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta.

Si al documento se le hicieran modificaciones le ordenará al secretario que de inmediato redacte el laudo, lo cual se hará constar en el acta.

Engrosado el laudo, el Secretario, recogerá las firmas de los miembros de la Junta que votaron en el negocio y se turnará al Actuario para que proceda a su debida notificación.

De esta forma, hemos visto la organización y funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como su procedimiento para la solución de conflictos de la seguridad social que son sometidos a ella.

De lo anterior se puede determinar que la jurisdicción laboral que ejerce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no es la adecuada para conocer de las demandas formuladas por los asegurados, sus beneficiarios y el IMSS, toda vez que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es incompetente para resolver conflictos de seguridad social, por rebasar dichos conflictos la competencia que la Constitución fija y en segundo lugar en virtud de la estructura y composición de los Tribunales de Trabajo. Asimismo porque los juzgados que los componen no son especialistas en materia de seguro social.

3.3.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Inicialmente la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fue exclusivamente fiscal, pero mediante diversas reformas se ha ido ampliando a fin de que esté en posibilidad de conocer algunos otros asuntos de naturaleza estrictamente administrativa.

La competencia del tribunal fiscal de la Federación fue aumentada por la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, donde el particular es el acreedor no deudor, posteriormente la Ley del Seguro Social le dió competencia para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del Seguro Social, algo similar hizo la Ley de Instituciones de Fianzas; se le ha dado competencia para conocer de controversias en materia de pensiones y prestaciones sociales a los miembros del ejército, de la fuerza aérea y de la armada, pensiones civiles ya sea a cargo

del erario federal o del ISSSTE; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sobre resoluciones que constituyen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal de los Organismos Públicos Descentralizados Federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades, sobre resoluciones que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federal así como para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del INFONAVIT.

El Tribunal Fiscal de la Federación está organizado por una Sala Superior compuesta de 9 Magistrados y Salas Regionales compuestas de 3 Magistrados.

El territorio nacional ha sido dividido en 11 regiones y en cada una de ellas hay una Sala Regional salvo en la región metropolitana donde hay seis.

La Sala Superior tiene su sede en el Distrito Federal, las Salas Regionales tienen competencia por razón de territorio y de acuerdo a lo dispuesto al art. 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, conocen respecto de las resoluciones que dictan autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción y los juicios que surgen con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias son conocidas por la Sala Regional que tiene jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Procedencia del Juicio de Nulidad.

El Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación procede contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales y por ende se desean impugnar; la acción la tienen tanto el particular como la propia autoridad administrativa, el primero para impugnar resoluciones que considere ilegales, y la segunda para impugnar aquellas resoluciones que ella misma dictó y que considera que no son apegadas a derecho que son favorables a los particulares.

Al igual que en el recurso administrativo, el juicio de nulidad, sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, por lo tanto, también es ineficaz para impugnar decisiones de autoridades de otro tipo, y para que la resolución pueda ser impugnada en juicio debe también reunir las características de ser definitiva, personal y concreta; causar agravio, constar por escrito, salvo los casos de negativa ficta y ser nueva.

Partes en el Juicio.

El Art. 198 del Código Fiscal de la Federación indica quienes son parte en el Juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

I.- "El demandante.- Puede ser un particular o la autoridad fiscal.

II.- El demandado.- Tendrán ese carácter:

- a) La autoridad que dicta la resolución impugnada.
- b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

- III.- El Titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad que dictò la resoluciòn impugnada, y en todo caso, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensiòn del demandante". (47)

En materia de juicio de nulidad, no se admitirá la gestiòn de negocios, quien promueva a nombre de otro deberá de acreditar su personalidad, ya sea con poder notarial, o carta poder firmada ante dos testigos y ratificar las firmas ante Notario Público y/o carta poder firmada ante dos testigos y ratificando las firmas ante los Secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, asimismo la representaciòn de las autoridades corresponde a la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica. Los particulares o representantes podrán autorizar por escrito a Licenciado en Derecho para que a su nombre reciba notificaciones y quien este así autorizado podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos, las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines.

La demanda deberá ser por escrito directamente ante la Sala Regional competente dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efecto la notifiaciòn de la resoluciòn impugnada.

La demanda deberá indicar los siguientes datos, como lo señala el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación:

- I.- Nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.
- II.- La resolución que se impugna.
- III.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por autoridad administrativa.
- IV.- Los hechos que dan motivo a la demanda.
- V.- Las pruebas que ofrezcan, en caso de que se ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
- VI.- Los conceptos de impugnación.
- VII.- El nombre y domicilio del tercer interesado, cuando lo haya.

Asimismo el demandante deberá adjuntar a su instancia la siguiente documentación.

- I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso para el particular demandado.

- II.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fuera conocida por la autoridad demandada, o señalar los datos del registro del documento con el que la acredita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando no gestione a nombre propio.
- III.- El documento en que conste el acto impugnado, o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- IV.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha en que se hizo la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- VI.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que deberá ir firmado por el demandante.
- VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Admitida la demanda de emplazará a la autoridad o autoridades demandadas, en su caso, corriéndoles traslado del escrito de demanda y de las pruebas ofrecidas para que la contesten dentro de un plazo de 45 días hábiles.

Si la demanda fuera omisa en alguno de los requisitos que debe contener de acuerdo con las disposiciones legales del caso será desechada no existiendo actualmente el apercibimiento para subsanar deficiencias conforme a lo establecido en los últimos párrafos de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, mismos que al no respetar el derecho de audiencia que consagra el artículo 14 de la Constitución Federal se consideran francamente inconstitucionales, y en tal virtud contra el auto desechatorio de demanda que dictara la Sala Regional correspondiente procedería el juicio de amparo contra la aplicación de dichos preceptos por la vía de amparo directo del que conocen los Tribunales Colegiados de Circuito.

Existen casos en que resulta procedente y necesario formular una ampliación de demanda, como los previstos en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, disponiéndose para el efecto de un plazo de 45 días hábiles contados a partir de la fecha en que se notifique al particular demandante el escrito de contestación de demanda que hayan producido las autoridades llamadas a juicio. En estos supuestos, el particular, llamado también parte actora, deberá avocarse en su escrito de ampliación de demanda a enderezar razonamientos y pruebas contra los argumentos y probanzas esgrimidos por la autoridad enjuiciada en su escrito de contestación de demanda, a efecto de desvirtuarlos, debiendo también ofrecer las pruebas correspondientes. Si el particular demandante no formula la ampliación de demanda dentro del plazo legal, se tendrá por precluido su derecho, circunstancia que pudiera trascender al sentido de la sentencia que llegara a dictarse.

Del escrito de ampliación de demanda se correrá traslado a la autoridad demandada para el efecto de que proceda a su contestación. Para producir la contestación a la ampliación de demanda dispone la autoridad enjuiciada de un término de 45 días hábiles, computados a partir de la fecha en que le sea notificado el escrito de ampliación de demanda, y en caso de no hacerlo precluirá también su derecho con las implicaciones que dicha omisión pudiera acarrear.

El Magistrado Instructor, 10 días después de que haya concluido la sustanciación de juicio, es decir, una vez que las partes contendientes hayan expuesto sus respectivos argumentos y aportado las pruebas para acreditarlos, mediante los correspondientes escritos de demanda y de contestación de demanda, y en su caso, de ampliación de demanda y de contestación a la ampliación de demanda, y no existiere ninguna cuestión pendiente de desahogar que impida sus resolución, notificará por lista a las partes, que tienen un término de 5 días para formular alegatos por escrito, mismos que deberán ser considerados al dictar sentencia, si fueron presentados en tiempo. Al vencer el plazo de 5 días mencionado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa, procediéndose a dictar sentencia.

La sustanciación del procedimiento en el juicio de nulidad puede variar, de acuerdo a los siguientes casos:

- a) Si la demanda presentada no satisface los requisitos exigidos por los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, la Sala Regional que le toque conocer del asunto no debe admitir ni desechar la demanda, sino conceder un plazo de 5 días para que ajuste su demanda a los preceptos legales invocados y en su caso de no cumplir se tendrá por no aceptada la demanda y/o tener por no ofrecidas las pruebas de que se trate, si se dió cumplimiento la demanda se tiene por admitida y sigue su trámite normal.

- b) Cuando se impugna una negativa o confirmación ficta, o bien una resolución escrita que carece de fundamentación, la demanda se admite y se corre traslado a las autoridades demandadas y una vez que éstas producen su contestación a la demanda, se le corre traslado de la contestación a la demandante, para que amplie su demanda dentro de los 45 días siguientes en que surta efectos la notificación respectiva. De la ampliación de la demanda se le corre traslado a las autoridades demandadas y se les emplaza para que contesten la ampliación dentro del término de los 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos el emplazamiento, hecho lo anterior, continúa el procedimiento normal del procedimiento.

- c) Cuando alguna de las partes invoca una notificación practicada antes de la iniciación del juicio y la contraparte considera que se hizo en contravención a las disposiciones legales respectivas, y como ya no es procedente el recurso de nulidad de notificaciones, la nulidad de esa notificación debe hacerse valer ante el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la ampliación de la demanda, debiendo proceder en forma análoga al inciso anterior.

d) Cuando se presenta un incidente de previo y especial pronunciamiento:

Art. 217 menciona los siguientes motivos:

- I.- La incompetencia en razón del territorio.
- II.- Acumulación de autos.
- III.- Nulidad de notificaciones.
- IV.- Interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.
- V.- Recusación por causa de impedimento.

En las fracciones I, II, y IV la presentación del incidente suspende el procedimiento, el que sólo se reanuda hasta que el incidente ha quedado resuelto, el cual deberá ser promovido hasta antes de que quede cerrada la instrucción. Cuando se promuevan incidentes que no sean de previo y especial pronunciamiento, continuará el trámite del proceso.

Período Probatorio.

El Código Fiscal de la Federación marca un período para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, pero no para la documental, pues está debe acompañarse al escrito de demanda. Esta parte es muy importante en el Derecho Procesal, toda vez que la prueba es la producción de los actos o elementos de convicción que somete el litigante, en la forma que la ley previene, ante el Juez del litigio, y que son propios, según derecho, para justificar la verdad de los hechos alegados en el pleito.

La prueba pericial.- En el auto que recae a la contestación de la demanda o ampliación de la misma, se requiere a las partes para que dentro del plazo de 10 días presenten a sus peritos, a fin de que acrediten que reúnen los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su leal desempeño.

Cuando a juicio del magistrado instructor éste deba presidir la diligencia y lo permita la naturaleza de ésta, señalará lugar, día y hora para el desahogo de la prueba pericial.

Si no se esta en el supuesto anterior, se le concede un plazo mínimo de 15 días para que rinde su dictámen.

Asimismo, por una sola vez y por causa que lo justifique, comunicada al magistrado instructor antes de vencer los plazos concedidos a los peritos, las partes pueden solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva propuesta.

Si hay necesidad de un perito tercero, la Sala Regional lo designará entre los que tiene adscritos, y si no lo hubiera la Sala designará bajo su responsabilidad a la persona idónea, cuyos honorarios serán cubiertos por las partes.

Para el desahogo de la prueba testimonial, el Código Fiscal de la Federación establece que la parte oferente debe presentar a los testigos

y en caso de no estar en posibilidad de presentarlos, el magistrado instructor los debe citar para que comparezcan el día y hora que señale para tal efecto.

De los testimonios se debe levantar un acta pormenorizada y pueden ser formuladas las preguntas por el magistrado o por las partes que estén directamente relacionadas con los hechos controvertidos. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito.

Sentencia:

Se pueden pronunciar por unanimidad o por mayoría de votos, por lo tanto, si el proyecto del magistrado instructor es aprobado por los otros dos magistrados se firma y queda elevado a la categoría de sentencia. Cuando la aprobación es por mayoría, el magistrado disidente puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o puede formular un voto particular razonado, para lo cual tiene un plazo de 10 días, transcurrido este, si no lo hizo, pierde su derecho, y debe devolver el expediente, si no lo hace incurre en responsabilidad.

Las sentencias deben ser fundadas en Derecho y examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, también deben satisfacer el principio de congruencia, es decir deben tener un desenvolvimiento lógico, debe haber conformidad de extensión, concepto y alcance entre el fallo y las prestaciones de las partes.

Se prevén como causales de nulidad de una resolución administrativa, según el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación:

- I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II.- La omisión de los requisitos formales exigidos por la Ley, que afecte las defensas del particular, inclusive la ausencia de motivación y fundamentación en su caso.
- III.- Los vicios del procedimiento que afecten las defensas de los particulares.
- IV.- El que los hechos que los motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones o se dejó de aplicar las debidas.
- V.- Que la Resolución Administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades.

El sentido de la sentencia puede ser de reconocer la validez o declarar la nulidad de la resolución impugnada, y si declara la nulidad de determinados efectos, se debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad administrativa dicte el fallo, el cual debe cumplirse lo ordenado en un plazo de 4 meses, y dentro de ese término deberá emitir la resolución definitiva.

Excitativa de Sentencia:

Si dentro del plazo legalmente establecido el magistrado instructor no formula el proyecto de sentencia o la sala no dicta sentencia, las partes, pueden formular la excitativa de justicia ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en este caso, el Presidente del Tribunal solicita al magistrado instructor o al Presidente de la Sala, rinda un informe en un plazo de 3 a 5 días respectivamente, y si se considera fundada la excitativa, se concede al magistrado instructor un nuevo plazo que no excederá de 15 días o a la sala uno de 10 días, para que formulen su proyecto o dicte sentencia, según sea el caso, y si no lo hacen se sustituye por otro.

Recursos Procesales:

En el Actual Código Fiscal de la Federación se prevén los siguientes recursos procesales, según lo dispuesto por sus artículos 242 a 250:

- a) **Recurso de Reclamación.-** Procedente contra las resoluciones del magistrado instructor que admiten o desechan la demanda, la contestación de la demanda o las pruebas; que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio; o que rechacen la intervención de tercero interesado o del coadyuvante.
- b) **Recurso de queja:-** Procedente en contra de las resoluciones de las Salas Regionales violatorias de la jurisprudencia del propio Tribunal.

- c) **Recurso de Revisión:** Procede en contra las resoluciones de las Salas Regionales que decretan o niegan sobreseimientos y contra las sentencias definitivas de dichas Salas. Este recurso está reservado única y exclusivamente para la autoridad y el particular nunca puede agotarlo.

- d) **Recurso de Revisión Fiscal:** Procedente contra sentencia dictadas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el recurso de revisión y se sustancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y sólo puede agotarlo la autoridad administrativa.

De lo anterior, puede concluirse que la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación no es la adecuada, para conocer de las demandas formuladas por las empresas, en contra del Seguro Social, toda vez que carece de la estabilidad y de la fijeza que exigen la seguridad social y la buena administración de la justicia. Asimismo no cuenta con juzgadores especializados en la materia de Seguridad Social, toda vez que muchas veces emite sentencias, aplicando criterios contrarios a la seguridad social. Por lo que se hace necesario que se creen órganos jurisdiccionales de seguridad social.

3.4. PODER JUDICIAL FEDERAL.

El Juicio de Amparo, como bien lo dice el eminente jurista Ignacio Burgoa, tiene dos objetivos inseparables, que constituyen su esencia, mismos que son: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, establecidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna.

Concepto Juicio de Amparo.- Ignacio Burgoa; señala que "es un medio constitucional, ejercitado por órganos jurisdiccionales en vía de acción, que tiende a proteger al quejoso o agraviado en particular en los casos a que se refiere el Artículo 103 Constitucional". (48)

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional, tutela ésta no únicamente los casos determinados que enumera el artículo 103, sino en relación con todas sus disposiciones, por lo que, sin género de duda, es un verdadero medio de control constitucional.

En relación al artículo 14 constitucional, encontramos indirectamente, en sus párrafos tercero y cuarto un "ensanchamiento a la teleología del amparo", así lo dice Ignacio Burgoa al consagrar la garantía de legalidad en asuntos penales y civiles, respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control, de conformidad con la fracción I del artículo 103 Constitucional vigente. Por consiguiente, el amparo no sólo tutela al régimen constitucional en los casos previstos por éste último precepto, sino que su objeto protector se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De esta suerte, dice el amparista citado, que los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Distrito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de los juicios respectivos, ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicables.

El juicio de amparo protege, pues, tanto nuestra Carta Magna como la legislación ordinaria general, siendo por ende no sólo un recurso constitucional, sino un verdadero recurso extraordinario de legalidad.

(48) Burgoa, Ignacio.- El Juicio de Amparo.- 29ª. ed., Editorial Porrúa, S. A., Mexico, 1992, pág. 145.

Concluimos manifestando que el control de la constitución y la protección del gobernado frente al poder público encuadran la auténtica garantía de legalidad que nos otorga como principal fin el juicio de amparo en los numerales 14 y 16 constitucionales.

El Juicio de Amparo en el ámbito de seguridad social puede presentarse tanto en la forma directa o uninstitucional, como en la indirecta o biinstitucional.

Del amparo directo es competente tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Colegiado de Circuito, según reglas de competencia establecidas por la propia Ley.

Por otra parte el Juicio de Amparo Indirecto, procederá ante el Juez de Distrito, según lo preceptúa el numeral 114 de la citada Ley.

El amparo directo, es procedente contra sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o del trabajo, según corresponda en razón del Tribunal de donde provenga la sentencia impugnada que viene a constituir el acto reclamado.

Según la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación "será competente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en juicios de cuantía determinada cuando el interés del negocio exceda de 40 veces el salario mínimo elevado al año, o en juicios que en opinión de la Sala sean de importancia trascendente para los intereses de la Nación

cualquiera que sea la cuantía de ellos; y serán competentes los Tribunales Colegiados si el interés del negocio no excede de 40 veces el salario mínimo elevado al año o si es de cuantía indeterminada, salvo si es considerado el asunto de importancia trascendente para los intereses de la Nación por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, puesto que, como se ha dicho, la competente será la Sala mencionada". (49)

Tanto en el amparo directo como en el indirecto en materia fiscal, rige el principio de estricto derecho en el procedimiento, como ha sido reconocido por el propio Poder Judicial.

Conocerá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Materia Laboral, cuando el laudo definitivo reclamado se dicte por autoridades fiscales de Conciliación y Arbitraje en asuntos de seguridad social.

En relación a la materia administrativa, hacemos mención al amparo directo, en razón de que las resoluciones o sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, son susceptibles de amparo directo en la Sala Administrativa siempre y cuando cumplan con los requisitos de cuantía y de importancia trascendental para los intereses de la Nación, sino se cumplen con tales supuestos, el amparo será procedente ante el Tribunal Colegiado de Circuito. En cambio si el IMSS, está inconforme con la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, no procede solicitar amparo, por esta Institución, para los efectos del amparo, autoridad

(49) Ley Orgánica del Poder Judicial, 64ª. ed. Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1996. pag. 197.

responsable, teniendo este organismo el recurso inmediato de la revisión, que consiste en el estudio del asunto que hace el Tribunal Fiscal en Pleno, como lo establece el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación.

Si la resolución del Pleno es contraria a los intereses jurídicos del IMSS., éste tendrá el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que el asunto sea de verdadera importancia y trascendencia o el valor del negocio exceda de doscientas veces el salario mínimo general diario elevado al año.

El amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, como ya quedó establecido, procederá cuando no se cumplan con la cuantía o la importancia trascendental para los intereses de la Nación.

De manera que única y exclusivamente procede el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito cuando la sentencia emane del Tribunal Fiscal de la Federación y no cumpla con los requisitos establecidos para que conozca de ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de ninguna manera conocerá el Colegiado en asuntos de seguridad social, puesto que estas sentencias son emitidas por una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y únicamente pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no por el Tribunal Colegiado de Circuito, ya que su competencia sólo le corresponderá juzgar las sentencias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales.

El amparo indirecto procede cuando no se trate de sentencias definitivas, dictadas por Tribunales Judiciales Administrativo o del Trabajo, interponiéndose ante los Jueces de Distrito.

El amparo indirecto en relación a la materia de seguridad social puede darse en los siguientes casos, según lo marca el artículo 114 de la Ley de Amparo.

- I.- "Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, reglamentos expedidos por los gobernadores de los Estados u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general; que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;
- II.- Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiera quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, o no ser que el Amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera del juicio o después de concluido. Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante el procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposibles recuperación.

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efectos modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería.

IV.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 10. de esta Ley". (50)

Por lo tanto, se puede observar que contra sentencias adversas a los intereses de los patrones que emitan las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, procede el Juicio de Amparo, el que deberá promoverse dentro del término de 15 días hábiles computados a partir de la fecha en que

surta efectos la notificación de la sentencia reclamable. Las resoluciones definitivas que se dicten en el procedimiento del juicio constitucional son en términos generales, inapelables, siendo por ello el límite o final de los medios de defensa legal con que cuentan los particulares para la defensa de sus derechos, de tal suerte que si obtuvieron una resolución que niegue el amparo y protección de la Justicia de la Unión, el efecto será cumplir con la obligación establecida en la resolución originalmente impugnada

4.- LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

4.1. ANALISIS JURIDICO AL SISTEMA VIGENTE.

En virtud de todo lo expuesto hasta aquí, puede concluirse que ni la jurisdicción laboral que ejerce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por una parte ni la jurisdicción fiscal que corre a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, son adecuadas para conocer de las demandas formuladas por los asegurados, sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social con motivos de la aplicación de la Ley del Seguro Social, se funda tal opinión en la circunstancia de que constitucionalmente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para resolver conflictos de seguridad social, por rebasar dichos conflictos la competencia que la Constitución fija, y en segundo lugar en virtud de la estructura y composición de los Tribunales de Trabajo o que nos corresponde a las

partes que intervienen en los litigios, pudiéndose hacer esta reflexión aplicable al Tribunal Fiscal de la Federación que a mayor abundamiento en materia de seguridad social, carece de la estabilidad y de la fijeza que exige la Seguridad Social, y la buena administración de la justicia.

Además y como se ha explicado en páginas anteriores la competencia de dicho órgano jurisdiccional no está claramente fundamentada, habiéndose resuelto esta deficiencia de tanta magnitud ampliando la competencia de hecho y no de derecho.

Respecto de ambas jurisdicciones se ha hecho notar a los tribunales que las ejercen, que los juzgadores que los componen tampoco resultan idóneos para decidir conflictos en materia del Seguro Social, en virtud de que la especialización de tales funcionarios se contrae al Derecho Laboral y al Derecho Fiscal exclusivamente, ramas diferentes a la de seguridad social, por lo que esta materia reclama la existencia de tribunales propios a los que se encomiende el ejercicio de la jurisdicción especial consecuyente, y cuyos jueces sean personas expertas en tal disciplina.

De lo anterior se concluye la necesidad y conveniencia de crear órganos jurisdiccionales de seguridad social dentro del derecho positivo nacional con objeto de satisfacer los requerimientos planteados, ya que en el futuro de la seguridad social está en las manos de justicia, puesto que esta constituye un elemento básico de la seguridad colectiva, que en su mayor parte esta régida por normas jurídicas.

Los regimenes de la seguridad social cada dia se multiplican y crecen más, damos cuenta también que la ampliación de nuestros sistemas nos exige trabajar en los mas altos niveles de eficacia compatibles con la capacidad de organización de nuestro país y así cumplir con la misión de justicia, que se propone la seguridad social.

4.2.- EL ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 275 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice: "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 274.

De muy poco afortunada puede calificarse la disposición contenida en la Ley del Seguro Social, que da competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que aquel ordenamiento otorga. En efecto, son varias las razones que para sostener este juicio se harán valer, y de las que en seguridad y por separado se tratarán.

En primer término ya lo establecí con anterioridad, que de acuerdo con la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tienen como cometido especial y exclusivo decidir las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo. Pues bien, cuando dichas autoridades jurisdiccionales conocen y deciden sobre cualquier controversia entre un asegurado o sus beneficiarios y el IMSS., deriva de las prestaciones que la Ley de Seguridad Social, relativa otorga, evidentemente no está decidiendo ningún conflicto entre el capital y el trabajo, razón ésta por demás suficiente para concluir que en tales supuestos la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, contra lo que establece el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, carece de competencia y jurisdicción en lo absoluto, sin que en contra pueda admitirse el argumento de que la propia Ley del Seguro Social le dá competencia al Tribunal del Trabajo, puesto que sobre este mandato de una ley reglamentaria como lo es la Ley del Seguro Social, prevalece incuestionablemente el precepto constitucional que sólo faculta a la Junta Conciliación y Arbitraje para decidir las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo de ninguna manera, ni bajo interpretación establece constitucionalmente la solución de conflictos de seguridad social, ante una Institución meramente laboral, como lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En segundo lugar, las Juntas de Conciliación y Arbitraje están compuestas únicamente con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Estado, es decir, en ellas las partes contendientes en el litigio patrón y trabajador están debidamente representados como en la forma indudable se busca garantizar el buen funcionamiento de las

instituciones procesales y laborales y el debido cumplimiento del derecho sustantivo del trabajo. Ahora bien, respecto de las prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga se ventila ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 275 de este ordenamiento, es fácil advertir que las partes en el procedimiento carecen de absoluta representación, por virtud de que los representantes que integran la Junta, lo son del capital y del trabajo, y en cambio en la relación procesal de que se trata, no aparecen como partes, sino un organismo de asegurados como lo es el IMSS., y un asegurado o sus beneficiarios, requiriendo la aplicación correcta de una legislación que a mayor abundamiento, no es la del trabajo sino de seguridad social lo que deja una evidencia que los tribunales laborales no son los idóneos precisamente, para resolver controversias en la materia del seguro social, amén de que al quedar sin representación los contendientes en la Junta, ello contraría el fin del precepto constitucional de que en los Tribunales del Trabajo están representados los intereses de las partes.

Como tercer término tenemos que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos jurisdiccionales especializados en la aplicación del Derecho del Trabajo, por ello no resulta ser tribunales idóneos, desde este punto de vista, para la adecuada interpretación y aplicación de la preceptuaria de seguridad social, lo que en razón del carácter y la naturaleza singular de sus instituciones y concepto, así como la teleología que los anima, requieren de la formación de organismos jurisdiccionales propios, integrados por expertos de esta materia, la que por su indiscutible complejidad exige la posesión de un alto nivel de especialización, misma

que, por otra parte, es claro que no tienen quienes forman parte de los Tribunales Laborales por la razón de su especialidad que se concreta en el Derecho del Trabajo.

Como ya se indicó anteriormente, la normativa del seguro social ha logrado su autonomía en razón de que en muy considerable medida ya se ha desvinculado de Derecho del Trabajo, como así lo reconoce en forma sumamente clara, el legislador de la exposición de motivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo, al hacer referencia a que el único vínculo existente es lo referente al capítulo de riesgos profesionales, establecido por el ordenamiento laboral ya que la seguridad social, todavía no protege a la mayoría de los trabajadores de la República.

En la exposición de motivos de la Ley original del seguro social se quiso justificar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en materia de seguridad social, aduciendo que la razón para definir esta competencia dimana del artículo 123 constitucional Fracc. XXIX que considera la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto, a dichas Juntas de Arbitraje. Así lo ha reconocido expresamente la Ley Federal del Trabajo en vigor, tratándose de las indemnizaciones y demás prestaciones derivadas de los riesgos profesionales. Delegar el conocimiento de tales cuestiones a otras autoridades federales sería demorar el procedimiento y menoscabar la conquista sobre la competencia al respecto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La razón para definir esta competencia no es exacta que dimana del artículo 123 constitucional puesto que en tal competencia solo están comprendidos los conflictos entre el capital y el trabajo, como antes quedo establecido, además, también resulta inexacta la afirmación de que los conflictos de la clase trabajadora sobre sus derechos deban someterse a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, ya que el propio precepto 123 Constitucional, sólo establece la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para conocer de aquellos conflictos que tengan los trabajadores, en relación con sus patrones, por último, no se puede entender como va a sufrir menoscabo la conquista obrera sobre la competencia de las Juntas se entienda con relación al seguro social si esta competencia, constitucionalmente, no existe. Además, al declarar la exposición de motivos de "delegar el conocimiento de tales cuestiones a otras autoridades federales sería demorar el procedimiento" con ello no está sino confesando y reconociendo, el legislador que el móvil real y verdadero de conferir competencia a las autoridades laborales en materia de seguridad social, obedece, única y exclusivamente a evitar que los conflictos entre asegurados y beneficiarios y el Instituto, caigan bajo la jurisdicción de los Tribunales Federales, donde el procedimiento judicial es lento, riguroso y técnicamente, más costoso, inconvenientes estos que, en cambio, no presenta la jurisdicción laboral, y la razón por la que el propio legislador, le dió a la Junta Federal competencia en tratándose del Seguro Social, a pesar de que se insiste tal competencia no tiene fundamento constitucional, ni aún esgrimiendo las razones con que se quiso encubrir la falta de competencia y jurisdicción de la Junta respecto de conflictos surgidos en el régimen del Seguro Social. Así pues la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en esta materia carece de apoyo constitucional, y por lo mismo el legislador se vió obligado en atención a razones de práctica y conveniencia y no a razones legales a forzar la interpretación del artículo 123 en lo referente a competencia de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, para que éstos pudieran conocer y resolver las controversias surgidas en el ámbito del Seguro Social.

Tomando en cuenta que el Seguro Social constituye un servicio público que ha sido encomendado para su gestión a un organismo descentralizado con objeto de asegurar su mejor funcionamiento y en virtud del carácter técnico especializado que tanto la materia como el funcionamiento de sus instituciones supone, lo cual se lograría muy difícilmente si el órgano gestor formara parte de la administración centralizada, y si a ello se agrega que el funcionamiento apropiado de esta Institución, no sólo no dependa de la actividad de los órganos de aplicación de la Ley, en este caso agrupados en el IMSS., sino también de la existencia y desempeño de auténticos órganos jurisdiccionales especializados, los que en razón de complejidad de esta disciplina deben quedar fuera de la esfera de acción del poder judicial, por las mismas razones que inspiraron la administración descentralizada en este servicio, y además por el hecho de que tanto los patrones como los asegurados y sus beneficiarios tendrán en los Tribunales de Seguridad Social, formalmente administrativos, medios idóneos y efectivos contra los actos ilegales, fuera del recurso de inconformidad y de los procedimientos judiciales que dentro del poder judicial se ventilan, en donde los criterios de interpretación conducen a menudo a confusiones y equívocos, cuando la aplicación de leyes exige, la posesión de conocimientos especializados se trata, será fácil concluir en que todas estas razones, los Tribunales de Seguridad Social deben ser Tribunales Administrativos o como también se les ha denominado de lo Contencioso Administrativo.

De lo anteriormente expuesto es claro que el fundamento constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en materia de Seguridad Social, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, el que a la letra dispone: "Las Leyes Federales, podrán instituir tribunales de lo Contencioso Administrativo,

dotarlos de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

Fijando la base constitucional de los órganos jurisdiccionales de que se viene tratando y antes de continuar con esta exposición, es pertinente anticipar que el IMSS., forma parte de la Administración Pública Federal, como adelante se probará por lo que en este sentido se reúne el supuesto de que en las controversias que resuelven los Tribunales de lo Contencioso Administrativo sea parte de la Administración Pública Federal, la que está presente, por conducto del Instituto, con antelación mencionado, en los conflictos surgidos en el ámbito de las normas de seguridad social.

En otro aspecto, el establecimiento de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en Materia de Seguridad Social, requeriría incuestionablemente de las siguientes reforma a la Ley del Seguro Social.

- a) Dentro del Capítulo Sexto de la Ley citada, que se titula “De los Procedimientos, Caducidad y Prescripción” de un artículo que disponga de la Institución del Tribunal de lo Administrativo en materia de Seguridad Social, competente para resolver con plena autonomía y vez agotado el recurso de inconformidad, las controversias que se susciten entre los patrones, los asegurados

y sus beneficiarios y el IMSS., con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Seguridad Social, la que debe expedirse y que regularizará la organización y el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, así como lo relativo al procedimiento y los recursos que contra sus resoluciones procedan. Este artículo bien podría quedar en lugar de actual precepto 275.

- b) La supresión del numeral 275 de la Ley de que se trata, a fin de sustraerle a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la competencia que dicho precepto le confiere para conocer y resolver conflictos en materia del Seguro Social y transferir dicha competencia en los términos apuntado en el inciso procedente, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Seguridad Social que se establezca.
- c) La modificación del artículo 274 de la Ley del Seguro Social en el sentido de que, precisamente en esa disposición queda clara y exactamente definida la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer únicamente, de aquellos conflictos que tengan su fuente en las violaciones que se cometan durante la secuela del procedimiento administrativo de ejecución, y en cambio, respecto de todas las controversias que se derivan de la aplicación de la Ley del Seguro Social, de esa suerte el texto reformado del artículo 274 tendría que poner especial énfasis en el hecho de que las normas del Código Fiscal de la Federación vigente, sólo son aplicables los referentes al procedimiento administrativo de ejecución, esto es, las comprendidas en el Capítulo III del Título V de dicho ordenamiento, en cuanto al cobro de los créditos del Seguro Social.

Como es fácil advertir, esta proposición se inspira fundamentalmente en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación que limitan la competencia de éste último órgano jurisdiccional, al conocimiento y decisión de sólo los conflictos suscitados con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

Esta última reforma, al delimitar con exactitud la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo de Seguridad Social, así como la excepcional competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, tiene la ventaja de solucionar las discusiones que en cuanto al alcance competencial de éste último órgano jurisdiccional, han surgido y mismas que como con anterioridad de expreso tienen su origen en el carácter Fiscal atribuido a las cuotas y al IMSS, carácter que, por lo demás, reúnen desde el punto de vista estrictamente formal.

En síntesis, la instauración de los tribunales de lo Contencioso Administrativo de la Seguridad Social, los que se fundarán constitucionalmente en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución, presupone la supresión del artículo 275 de la Ley del Seguro Social, la inclusión en su lugar de una disposición que prevenga el establecimiento de dichos tribunales y finalmente la reforma del artículo 274 del propio ordenamiento en los términos antes expuestos.

Por último, conviene puntualizar que lo contencioso administrativo es consecuencia del establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública por lo que desde un punto de vista formal este control, se produce cuando se encomienda a Tribunales

Administrativos, es decir, a tribunales que formalmente están colocados dentro de la órbita de la misma Administración, pero independientemente de ella, en tanto que desde el punto de vista material el contencioso administrativo no es sino la controversia, litigio o proceso que entre un particular lesionado por un acto de la Administración y ésta, se suscita.

De lo anteriormente expuesto se desprende la posibilidad de que los tribunales que tengan competencia para decidir el contencioso Administrativo sean parte de la Administración Pública aunque dotados de plena autonomía.

En lo que concierne a las partes puede decirse que en el Contencioso Administrativo está siempre presentes la Administración Pública y los administrados.

El elemento materia de lo Contencioso Administrativo es: un conflicto jurídico respecto del que se han agotado todos los recursos administrativos establecidos, que tiene su fuente en un acto realizado por la administración pública con apoyo en una disposición legal y que lesiona los derechos o intereses de un particular, con infracción de los preceptos legales que regulan la actividad de la propia administración y protegen los derechos e intereses de los administrados.

Por otra parte, este tribunal que venimos proponiendo tendría como finalidad esencial resolver las controversias o conflictos que surgieran en las instituciones de seguridad social ya sea en el IMSS., en el I.S.S.S.T.E., el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, o el INFONAVIT, etc.

En relación al IMSS., podríamos decir algunos ejemplos de conflictos que darían lugar a solucionarse dentro del tribunal de la seguridad social así la ley del Seguro Social, enumera a través de su articulado una serie de presupuestos y requisitos que tienen que cumplir sus afiliados o derechohabientes más que tengan derecho a las prestaciones que otorga la Institución en el caso concreto de que un afiliado o derechohabiente no obedezca el mandato de la Ley, es aquí el momento en que se presenta, la hipótesis del conflicto; por ejemplo, cuando se niega una pensión de invalidez o de vejez al asegurado por no haber cotizado las semanas requeridas por el ordenamiento jurídico que regía las normas de la seguridad social, tienen el derecho de ir ante el Tribunal presupuesto, a demandar al IMSS., la pensión que él solicite, esta institución por su parte, hará valer la resolución impugnada, en el sentido de que el asegurado no tiene derecho a lo solicitado, en virtud, de no cumplir con el requisito señalado en la ley, que viene a ser las semanas cotizadas.

A manera de ejemplo también diremos que puede surgir un conflicto cuando se satisfagan los requisitos de riesgo, respecto de la invalidez.

Y así podríamos seguir enumerando un serie de controversias que surgen en el ámbito de la seguridad social, concluimos manifestando que la fuente principal de discordia en la seguridad social, es el incumplimiento a los riesgos que establece la ley.

En relación al INFONAVIT, encontramos a simple vista un ejemplo de controversia, si anotamos que, un patrón equis aporta su cuota correspondiente al Instituto por concepto de cuota para habitación de uno de sus trabajadores, el mismo no registra las aportaciones de este patrón y surge así una forma de conflicto caso que no podría de ninguna manera resolver la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de no ser controversia obrero-patronal, sino conflicto de índole social, que deberá de resolver lógicamente el Tribunal de la Seguridad Social.

Lineamientos sobre el proceso que vendría a tener el Tribunal de Seguridad Social

El maestro Jorge Trueba Barrera, ha propuesto lineamientos para el procedimiento en el Tribunal de la Seguridad Social, los cuales vendría a formar una escuela procesal sumamente ya distinta de las ya existentes, haciendo el procedimiento además de muy ágil, completamente moderno.

Como bien sabemos para iniciar todo juicio ante un tribunal, el requisito fundamental es que se haya presentado una demanda, de esta manera el Tribunal que venimos proponiendo ante esa demanda presentada, tendrá la obligación si se cumplen los requisitos que al respecto se establezcan de admitirla o rechazarla, en caso de lo primero, esta facultado, para notificarte a la parte demandada, en un término de 48 horas, quien a su vez, tiene la obligación de contestar la demanda en un plazo no mayor de 6 días, anexando al escrito de contestación las pruebas que a su derecho convengan, por otra parte, el juez dara a la parte actora un término de 3 días para presentar sus pruebas pudiendo éstas ser ofrecidas con anterioridad.

El mencionado tribunal citará posteriormente en tiempo razonable a las partes, a una audiencia en donde se desahogarán las pruebas, dictándose resolución o sentencia de los 5 días siguientes.

Esta resolución será apelable en segunda instancia, ante un órgano tripartito, en el que estarán representados el sector obrero, sector patronal y el gubernamental, teniendo por objeto única y exclusivamente revisar la resolución del inferior, a través de un procedimiento sumarísimo.

Podemos advertir lo anterior, que son tres instancias las que tiene este procedimiento, lo cual nos parece sumamente dinámico y adecuado para los conflictos de seguridad social.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Es fácil encontrar un sistema de seguridad social, en aquellas civilizaciones donde prevaleció la superioridad del más poderoso, aquellas civilizaciones donde un grupo dominara a las grandes masas. Sin embargo, haciendo una interpretación extensiva, podemos encontrarlos con antecedentes generados por la misma condición humana, ya que eran los grupos dominantes los que contaban con mayores medios de seguridad, en virtud de que por su propia situación eran ellos los que tenían el poder en sus manos y por lo mismo los medios relativos de seguridad eran dictados para favorecerlos directamente a ellos mismos. Así por ejemplo, encontramos indicios de seguridad social en distintos países como son Egipto, Grecia, Roma, etc.

De lo anterior se advierte el hecho de que las normas de derecho social no son únicamente descriptivas de la época en que vivimos, aunque ésta es la de su mayor progreso, pues la idea de integración a la sociedad de los grupos menos poseídos es tan vieja como su disposición.

SEGUNDA: Alemania abre el horizonte de los seguros sociales en el mundo, pudiéndosele denominar la madre de los seguros siendo el Estado, quien toma la dirección de ellos y en razón de las fallas de seguro voluntario se establece el seguro obligatorio bajo la administración del Estado, siguiendo la idea de Bismarck, en el sentido de que el plan de contribución económica fuera tripartita: Estado, Patrones y Obreros para cubrir los riesgos.

Al sistema Alemán se le pueden señalar tres etapas: primera, en 1883 el seguro de enfermedades; segunda el seguro de invalidez y vejez, quedando protegidos sólo trabajadores asegurados de la industria. En 1911 se recopilaron estas disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales y se extendieron los beneficios legales al seguro de empleados y de supervivencia; después de la Primera Guerra Mundial de 1923, se promulgó la Ley del Seguro Social de los mineros y el 11 de agosto de 1927, con apoyo en la Continuación de Weiwei, se expide la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso.

Con la aparición del manifiesto comunista se reaviva el sentimiento de la clase trabajadora y le hace mayor conciencia de los problemas que le son propios. Esto sirve como puntos de partida para la aparición del desarrollo del derecho del trabajo y consecuentemente para legislar en materia de seguridad social.

TERCERA: Si bien es cierto que cabe a Alemania el mérito de iniciar el Seguro Social, no menos importante resulta la política inglesa iniciada por Sir William Beveridge en el documento del 20 de noviembre de 1942, al que le llamó "Informe sobre el Seguro Social y su Servicios Conexos", ya que inicia nuevos derroteros de mayor amplitud en la transformación de la sociedad hacia un mundo donde el hombre encuentre mayor seguridad en la solución de sus problemas.

El Plan Beveridge plasma la idea del seguro social integral, o sea que debe estructurarse un sistema que cubra todos los riesgos que pueda sufrir el hombre en el transcurso de su existencia, es decir, con este plan se

evoluciona el seguro social hacia la seguridad social definida por Beveridge "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia ", considerando que "La meta del Plan de la seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia". Según el mismo autor, la disminución de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, suficientes ingresos para su subsistencia, tanto cuando se esté trabajando como cuando pueda hacerlo. El mismo Plan Beveridge señala, lo que él llama los males gigantes, que es necesario desterrar para lograr una mejor organización social, y que son: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad la desocupación.

CUARTA: En el movimiento insurgente encontramos también ideas de seguridad social, al exponer su concepto Morelos en el Congreso de Chilpancingo en 1813.

En 1824 el gobierno mexicano se preocupa por pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo.

QUINTA: La expresión de "Seguridad Social" fué empleada por primera ocasión en un discurso pronunciado en 1819 por el Libertador de América, Don Simón Bolívar, al declarar que "el sistema de gobierno más perfecto es el que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

SEXTA: Conceptuamos a la seguridad social como el medio más eficaz para lograr el equilibrio económico y el bienestar familiar del ser humano, así como la conservación de su propia dignidad, cuando por razones contrarias a su voluntad interrumpe sus labores por paros, enfermedades, accidentes, edad avanzada o fallecimiento, se le deben proporcionar prestaciones suficientes, eficaces y substanciales para el mantenimiento de su nivel de vida, elevando en su etapa productiva, comprendiendo esta prestación a todos los hombres que poblan el universo, liberándolos así de la miseria y de la insalubridad para conducirlos a una vida más decorosa y justa con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor físico, intelectual y moral de su población.

SEPTIMA: Contamos hoy con instituciones de seguridad social de primer orden como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, otorgando estas instituciones, una serie de provechos y beneficios a los trabajadores, a quienes en momentos críticos de su vida lo son sumamente necesarios y altamente amparables.

OCTAVA: Los órganos que conocen de los conflictos del Instituto Mexicano del Seguro Social son: El H. Consejo Técnico, La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Poder Judicial Federal.

NOVENA: Debido a que la legislación no ha recogido correctamente esta clase de tributos no se ha podido describir la naturaleza jurídica de las aportaciones de seguridad social, por lo que cada persona la analiza desde diferentes puntos de vista, por lo que podemos mencionar:

- 1.- El pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos tienen carácter fiscal (art. 267). Esta condición limita los efectos de la Ley del Seguro Social, al facilitar al Instituto reclamar créditos e iniciar los procedimientos económicos coactivos procedentes.
- 2.- El Instituto, por lo tanto, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo (art. 268). Puede determinar créditos y bases de liquidación, fijarlas en cantidad líquida, cobrar y percibirlos de conformidad con la Ley. Se ratifica su autonomía con relación a la Administración Pública.
- 3.- La cuota no es una contribución en los términos del artículo 31 fracción IV Constitucional.
- 4.- Mediante el pago de la cuota no se cubren servicios públicos sino contraprestaciones.

CUOTA-----CONTIGENCIA-----PRESTACIONES

- 5.- La obligatoriedad de la cuota deriva:
 - a) De la obligatoriedad del Seguro Social, en los términos de la fracción XXIX del Apartado A del artículo 123 Constitucional.

- b) De la voluntad de los asegurados, cuando queda a su potestad la incorporación al Seguro Social.
- c) De la naturaleza que tiene, como contraprestación que se otorga a la población derechohabiente.

6.- Se considera correcto que el Código Fiscal de la Federación considere a las aportaciones de seguridad social como contribuciones, tal y como lo señala en su artículo segundo.

DECIMA : Una de las implicaciones del carácter fiscal que ostentan las cuotas, capitales constitutivos, recargos, es la de convertir al IMSS, en un organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlas en cantidad líquida, cobrarlas y percibir las de acuerdo a lo previsto en el artículo 268 de la Ley del Seguro Social.

El IMSS., de acuerdo a las disposiciones de la ley de la materia, tiene una dualidad de funciones, en tanto que por una parte tiene a su cargo la organización y administración del Seguro Social, como un prestador del servicio público de la Seguridad Social, y por otra parte al ostentar facultades legales para determinar los créditos a su favor a las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, tiene el carácter de autoridad fiscal.

Esta dualidad de funciones se aprecian en las facultades y atribuciones contempladas en el artículo 240 de la Ley del Seguro Social, en cuyas fracciones I a IX determinan las funciones de un Organismo Público Descentralizado por servicio encargado de la prestación de la Seguridad Social, y en sus fracciones X a la XXIX, se contemplan los atributos propios de un organismo fiscal autónomo dotado de facultades de comprobación de obligaciones, de determinación, liquidación y recaudación, de los créditos a que tiene derecho a percibir, y en tal virtud el patrón tiene el carácter de contribuyente, con todas las obligaciones y responsabilidades que tal carácter implica.

DECIMA PRIMERA: en la Fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional, se establece la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje expresando textualmente que "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formando por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno".

El recurso de inconformidad es absolutamente administrativo, se plantea ante el H. Consejo Consultivo Delegacional, que viene a ser un órgano de la propia autoridad que ha emitido la resolución impugnada.

Por disposición del artículo 275 de la Ley del Seguro Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer y resolver las controversias que entre los asegurados y sus familiares; beneficiarios y el Instituto se presenten, siempre y cuando aquellos hubieran agotado

previamente el recurso de inconformidad ante el H. Consejo Técnico al que hemos hecho referencia y en caso de no agotarse el recurso, se sobresee la acción.

DECIMA SEGUNDA: En relación al Tribunal Fiscal de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, define la competencia en asuntos de seguridad social en función de lo establecido por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y lo dispuesto por la legislación tributaria.

Si bien es cierto que el máximo tribunal del país ha establecido en los anteriores términos de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, también lo es que el criterio que sobre el particular ha sustentado no ha sido hasta ahora, uniforme en razón de que en tanto en algunas ejecutorias han sostenido que el Tribunal Fiscal es competente para conocer de todas las controversias fiscales que tengan su origen en la aplicación del artículo 275 de la ley del Seguro Social, en cambio en otras ha afirmado que el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo tiene competencia para resolver aquellos conflictos que deriven del procedimiento relativo a obtener el pago de las cuotas, pero no a los que dimanen de la facultad del IMSS., para aplicar y distribuir tales cuotas.

Consideramos que el Tribunal Fiscal de la Federación, tampoco ha logrado definir con precisión su alcance competencial y así existen precedentes que ponen de manifiesto la amplitud de su competencia para conocer de toda controversia relacionada con el artículo

274 de la Ley del Seguro Social como otros que la circunscriben y únicamente aquellos casos que entrañen violaciones cometidas, precisamente en el procedimiento administrativo de ejecución.

Asimismo manifestamos también la ausencia absoluta de un criterio uniforme sobre el grado de amplitud que tiene la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación tratándose del Seguro Social.

En relación al Poder Judicial Federal éste conocerá en última instancia de los conflictos de seguridad social.

DECIMA TERCERA: En virtud de todo lo expuesto, puede concluirse que ni la jurisdicción laboral que ejerce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y por otra parte, ni la jurisdicción fiscal que corre a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, son jurisdicciones adecuadas para resolver las controversias que entre los patrones asegurados y sus beneficiarios, y el IMSS., se suscitan con motivos de la aplicación de Ley del Seguro Social.

DECIMA CUARTA: El artículo 275 de la Ley del Seguro Social, otorga la competencia de la Junta Federal de Conciliación y arbitraje para conocer y resolver los conflictos que surgieran entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto lo cual calificamos de poco afortunado, en virtud de que en primer término, esta competencia debe emanar de la Ley fundamental y no de una ley reglamentaria.

En segundo lugar, la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional es clara y terminante al establecer que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen como cometido especial y exclusivo, el decidir las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo. Pues bien, cuando dichas autoridades jurisdiccionales conocen y deciden sobre cualquier controversia entre un asegurado o sus beneficiarios y el IMSS., derivada de las prestaciones que la Ley del Seguro Social, otorga evidentemente no está decidiendo ningún conflicto entre el capital y el trabajo, razón por demás suficiente para concluir que en tales supuestos la Junta de Conciliación y Arbitraje contra lo que establece el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, carece de competencia y jurisdicción en lo absoluto.

En tercer lugar las Juntas de Conciliación y Arbitraje están compuestas por representantes del factor estatal, patronal y obrero, careciendo por completo de la representación de un organismo asegurador, como lo es en este caso concreto el Seguro Social.

En cuarto lugar las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos jurisdiccionales especializados en la aplicación del Derecho del Trabajo, resultando ello también Tribunales no idóneos, en virtud de la no especialización de la materia de la Seguridad Social.

DECIMA QUINTA: En razón de lo mencionado por la décima segunda conclusión proponemos la creación del Tribunal Contencioso Administrativo de Seguridad Social, mismo que tendrá los siguientes lineamientos.

Conocer en primera instancia de controversias administrativas, una vez agotado el recurso de inconformidad, admitiendo el escrito inicial de demanda así como, las pruebas que ofrezcan las partes y previo desahogo de las mismas, el tribunal procederá a resolver sobre los puntos de la litis.

El fallo de la autoridad en cuestión será apelable ante un órgano tripartito, quien revisará sumariamente dicha resolución, revocándola, modificándola o reformándola.

Una vez agotada esta instancia y contra el fallo emitido por el órgano tripartito podrá recurrirse al amparo a la revisión según la parte que se inconforme.

La competencia del Tribunal Contencioso Administrativo de la Seguridad Social sería la misma que tiene el tribunal Fiscal de la Federación con base en lo preceptuado por el artículo 275 de la Ley del Seguro Social y sus correlativos del Código Fiscal de la Federación.

DECIMA SEXTA: Debe tomarse en cuenta que las principales instituciones de seguridad social en México, son organismos de la Administración Pública Federal, razón por lo cual el Tribunal de Seguridad Social, debe ser de la jurisdicción administrativa o como también se les denomina de lo contencioso administrativo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto es claro que el fundamento constitucional de los tribunales contencioso administrativo en materia de seguridad social, se encuentra en el párrafo II de la fracción I del Artículo 104 Constitucional, mismo que dispone que las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA Romero, Miguel - Derecho Burocrático Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1995.
- 2.- ACOSTA ROMERO, Miguel, - Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Editorial Porrúa, S. A., México, 1996
- 3.- ARELLANO García, Carlos Práctica Forense del Juicio de Amparo, 8ª. ed. Editorial Porrúa, S. A. México, 1993
- 4.- BAEZ Martínez, Roberto - Manual de Derecho Administrativo, Editorial Trillas, S. A., México, 1990.
- 5.- BAEZ Martínez, Roberto - Derecho de la Seguridad Social, Editorial Trillas, S. A. México, 1991.
- 6.- BEVERIDGE, William, Sir.-El Seguro Social y sus Servicios Conexos, Editorial Jus, México, 1946.
- 7.- BORRIL Navarro, Miguel - Análisis Práctico y Jurisprudencial del Derecho Mexicano del Trabajo - 4ª. ed., Editorial Sista, S. A., México, 1994.
- 8.- BRICEÑO Ruiz, Alberto.- Derecho Mexicano de los Seguros Sociales - Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos, México, 1993
- 9.- BUEN L, Nestor de.- Derecho del Trabajo, 8ª. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1991.
- 10.- BURGOA, Ignacio - El Juicio de Amparo - 2ª. ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1992.
- 11.- CARRASCO Iriarte, Hugo - Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Harla, Colección Leyes Comentadas, México, 1993.

- 12.- CARRILLO Prieto, Ignacio - Derecho de la Seguridad Social, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.
- 13.- CARRETO Pérez, Adolfo - Derecho Financiero, Editorial Santillana, S.A., 1968
- 14.- CUEVA Mario, de la - El Nuevo Derecho del Trabajo, 6ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991
- 15.- DE Juano, Manuel - Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Editorial Molanchino, Rosario, 1972
- 16.- DE La Garza, Sergio Fco - Derecho Financiero Mexicano, 17ª ed Editorial Porrúa, México, 1992.
- 17.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis H - Elementos del Derecho Administrativo, Editorial Lumasa Noriega Editores, México, 1996
- 18.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis H - Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 1994
- 19.- DELGADILLO Gutiérrez, Luis H - Principios de Derecho Tributario, 3ª ed Editorial Noriega Lumasa, S.A. México, 1996
- 20.- DIEP Diep, Daniel - Fiscalística Editorial Cedros Libani, S.L.P., México, 1991.
- 21.- FLORES Zavala, Ernesto - Elementos de Finanzas Públicas, 31ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1995.
- 22.- FRAGA, Gabino - Derecho Administrativo, 34ª ed Editorial Porrúa, S.A México, 1996.
- 23.- GALVEZ Betancourt, Carlos - El Seguro Social en México, IMSS, México, 1971.
- 24.- GARCIA Cruz, Miguel - La Seguridad Social en México, 50 años de Revolución, Tomo II, La Vida Social, Fondo de Cultura, México, 1961.

- 25.- GARCIA Cruz, Miguel.- El Seguro Social en México - 5ª. ed. Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, México, 1968.
- 26.- GARCÍA Oviedo, Carlos - Tratado Elemental del Derecho Social - 9ª. ed., Editorial Eisa, México, 1968.
- 27.- GIANINI, A Donato - Instituciones de Derecho Tributario, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.
- 28.- GIULIANI Funrouge, Carlos M - Derecho Financiero, 3ª. ed., Editorial Depalma, S.A., Buenos Aires, 1982.
- 29.- GONZALEZ Diaz Lombardo, Fco - Cursillo de la Seguridad Social en México - Universidad de Nuevo León, México, 1978.
- 30.- GONZALEZ Pérez, Jesús - Manual de Derecho Procesal Administrativo - 2ª. ed., Editorial Civitas, Madrid, 1992.
- 31.- JIMENEZ García, Antonio - Lecciones de Derecho Tributario, Editorial Ecasa, México, 1991.
- 32.- KAYE, Dionisio - Guía de Legislación Laboral y del Seguro Social, Editorial IEE, S.A: México, 1991.
33. MARGAIN Manatou, Emilio - Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 10ª. ed., Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1991.
- 34.- MARGAIN Manatou, Emilio - De lo Contencioso Administrativo - 6ª. ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1997.
- 35.- MORENO Padilla, Javier.- Régimen Fiscal de la Seguridad Social y SAR, 5ª. ed. Editorial Themis, 1995.
- 36.- NAVA Negrete, Alfonso.- Derecho Administrativo Mexicano - Fondo Cultural Económico, México, 1995.

- 37.- NORIEGA, Alfonso - Lecciones de Amparo, 3ª ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1991.
- 38.- PEREZ Leñero, José - Fundamentos de la Seguridad Social, Editorial Aguilar, Madrid, 1958
- 39.- PEREZ Leñero, José - Sociedad y Seguridad Social, Editorial Aguilar, Madrid, 1958
- 40.- PEREZ de León E., Enrique - Notas de Derecho Constitucional Administrativo - 15ª de Editorial Porrúa, S.A. México, 1994
- 41.- POLO Bernal, Efraim - Los Incidentes en el Juicio de Amparo - Editorial Lumasa, S.A., México, 1993
- 42.- PONCE Rivera, Alejandro - Impacto Patrimonial de las Reformas del Código Fiscal - Ediciones Fiscales, Isef, S.A., México, 1996
- 43.- QUIROGA Leos, Gustavo - Organización y Métodos en la Administración Pública, 2ª ed., 4ª Reimp., Editorial Trillas, México, 1996
- 44.- RAMOS Enciso, Tapia Ortega, Ana Rosa - Naciones del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - 4ª de Editorial Sista, México, 1993
- 45.- RIOJA Vizecaino, Adolfo - Derecho Fiscal, 12ª ed. Editorial Themis, México, 1997.
- 46.- ROCHA Bandala, Juan Feo, Frano G.S., José F. - La Competencia Laboral - Cardenas Editores y Distribuidores, México, 1975.
- 47.- RODRIGUEZ Mancini, Jorge - Curso de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, Editorial Astrea, Depalma, Buenos Aires, 1993.
- 48.- RODRIGUEZ Lobato, Raúl - Derecho Fiscal, 2ª ed. Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1995.
- 49.- SANCHEZ León, Gregorio - Derecho Fiscal Mexicano, 8ª ed., Editorial Cardenas, México, 1991.

- 50.- SANCHEZ Piña, José de Jesús.- Nociones de Derecho Fiscal.- 5ª. ed. Editorial Pac, S.A., México, 1996.
- 51.- SANTOS Azuela, Héctor - Elementos de Derecho del Trabajo - Editorial Porrúa, México, 1994.
- 52.- SERRA Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. 15ª ed., Editorial Porrúa, México, 1992.
- 53.- VALDES Costa, Ramón - Curso de Derecho Tributario, Montevideo, 1970.
- 54.- VIEYRA Reyes, Arturo.- La Defensa Fiscal en Materia de Seguro Social, Ediciones Fiscales ISEF, S.A. México, 1991.

LEGISLACION

- 1.- Código Fiscal de la Federación, 12 ª ed. México, Editorial De Palma, S. A., México, 1996.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22ª ed. Editorial De Palma, S. A. México, 1996.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales - Editorial Pac, S. A., México, 1996
- 4.- Ley Federal del Trabajo - Editorial Themis, S. A., México, 1996
- 5.- Ley del INFONAVIT - Editorial Pac, S. A. C. V. México, 1996
- 6.- Ley del I. S. S. T. E. - 3ª ed. Editorial Pac, S. A. C. V., México, 1996
- 7.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - Editorial Pac, S. A. C. V., México, 1996
- 8.- Ley Orgánica del Poder Judicial - 64ª. de. Editorial Porrúa, S. A., México, 1996
- 9.- Ley del Seguro Social, IMSS, Edición Ilustrada, México, 1996.
- 10.- Ley del Seguro Social (comentada) - Editorial Pac, S. A. C. V. 13ª. ed., 1996
- 11.- Nueva Legislación de Amparo Reformada - 65ª. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1996.
- 12.- Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.- 13ª. ed., Editorial Pac, S. A., México, 1996.

OTRAS FUENTES

- 1.- **Apuntes inéditos de la Ley del Seguro Social y sus Reformas.-** Subdirección General Jurídica, IMSS.
- 2.- **Boletín Informativo de Seguridad Social.-** "El IMSS es un Organismo Descentralizado por Servicios".- Urista Doria, Manuel.
- 3.- **El Congreso de Anáhuac -** Cámara de Senadores, México, 1963.
- 4.- **Manual de la Organización de la Administración Pública Paraestatal, México, 1977.**
- 5.- "National Reporter XXXVIII International", IFA, 1984. Cahier.- Eduardo Grabber.
- 6.- **Seminario de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, 1977.**

HEMEROGRAFICAS

- 1.- **Diario Oficial de la Federación de fechas 19 de enero de 1943, 21 de noviembre de 1944, 01 de agosto de 1945, 31 de diciembre de 1947, 31 de diciembre de 1963, 31 de diciembre de 1970, 30 de diciembre de 1959.**
- 2.- **Revista de Investigación Fiscal No. 32 "Las Cuotas del Seguro Social.-** Aguilar, Jorge I.
- 3.- **Revista del Tribunal Fiscal de la Federación del Edo. de México. "Tratamiento Fiscal de las Aportaciones del Seguro Social.-** García Siller, Adolfo.

JURISPRUDENCIA

- 1.- **Apéndice de Jurisprudencia 1919 - 1967, 2º. Sala**
- 2.- **Informe del Presidente de la S.C.J.N. 1988, 1º. Parte, 2º. Sección.**