



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de estudios Superiores Acatlán

Tesis:

Análisis Jurídico del Artículo 40 de la ley del Seguro Social

Que presenta Karla Johana Vega Díaz para obtener el título
de Licenciado en Derecho

Asesor:

Lic. Maria de los Angeles Santoyo Ayala



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios que es la roca fuerte y es nuestro refugio, el cual hace perfecto todo camino y nos guarda nuestros corazones y pensamientos.

A nuestro Señor Jesucristo, por su amor, misericordia y bondad, por ser nuestro abogado para con el padre, por darnos la oportunidad de conocer su grandeza y por guardarnos al amparo de sus hermosos ojos.

A mi padre que es la principal fuente de inspiración en mi vida, por que gracias a su ejemplo y grandes enseñanzas he llegado a este momento que guardaré por siempre. No me cansaré de agradecerle a la vida que me permitió conocer y crecer al lado de un hombre maravilloso que daba la vida por su familia y espero que donde quiera que te encuentres sepas que te quiero y que cada cosa que hago en mi vida está dedicado a ti porque siempre vivirás en mi corazón.

Gracias papá espero que te sientas orgulloso de mí.

A mi madre, te agradezco la dedicación y la paciencia que siempre me has tenido y el interés de que yo sea una mejor persona día con día. A tu lado me siento protegida y sé que nada me pasará. Espero que la vida me regale muchas oportunidades para recompensar el inmenso amor que me tienes.

A una personita de vital importancia en mi vida, ella ha sido un ejemplo para que yo sea alguien en la vida, me ha inculcado la responsabilidad y el amor al trabajo. Para ella no existen impedimentos para llegar a cumplir las metas que se propone y espero que algún día pueda llegar a parecerme un poquito a ti. Te quiero mucho y sabes que siempre voy a estar contigo. Lic. María Teresa Vega Díaz.

A otra personita que también es muy importante, gracias por tu amor y gran apoyo que siempre me has demostrado. Quiero decirte que siempre podrás contar conmigo y que también tu has sido un ejemplo para que yo cumpliera con esta promesa. Espero que la vida nos regale momentos para compartir. Espero no defraudarte nunca. Te quiero mucho.

C.P. Araceli Vega Díaz.

Al Señor Gerardo Vega y María Antonieta. Gracias por confiar en mí, por enseñarme que la fe mueve montañas y por el inmenso amor que siempre me han tenido y que es correspondido. Los quiero.

Al Señor Salvador Juárez y Martha Vega. Gracias por ser parte de mi vida y por el apoyo incondicional que siempre han demostrado tenerme. Espero que siempre estemos juntos. Los quiero.

A Julio, Daniel, Paco, Hugo, Paty, Claudia.: Quienes son mis hermanos y también son parte de mi vida, gracias por existir y por que me regalan una sonrisa cuando más lo he necesitado. Siempre estaremos juntos.

A el lic. Lauro Gómez Ávila.: Gracias por tu apoyo y consejos y por compartir conmigo tus grandes experiencias para que yo no tropiece en el camino.

*A el C.P. Ulises Sorchini. Nicosi :
Te agradezco el apoyo que siempre me
has brindado. También te digo que
siempre podrás contar conmigo.*

*A mi asesora Lic.
María de los Angeles
Santoyo Ayala. Quiero
agradecerle su apoyo,
dedicación y su tiempo en
el desarrollo de este
trabajo. Pero sobre todo
gracias por su amistad y
por enseñarme que no
existen imposibles. Con
admiración y respeto.*

*A la Universidad Nacional
Autónoma de México por permitirme
formar parte de esta gran Institución,
una magna casa de estudios de
trascendencia mundial.*

*A la Facultad de Estudios Superiores
Acatlán Por ser la cuna de mi formación
profesional, la cual me ha dado la gran
herramienta en mi vida. Me siento muy
orgullosa de pertenecer a ella.*

ANÁLISIS JURÍDICO DE ARTÍCULO 40 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

SURGUIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1	Grecia	2
1.2	Roma	2
1.3	Edad Media	5
1.3.1	Primeras ordenanzas de seguros marítimos	8
1.4	Alemania	10
1.5	Inglaterra	14
1.6	Estados Unidos de América	18
1.7	Organismos Internacionales de seguridad Social	18
1.7.1	Asociación Internacional de Seguridad Social (1944)	18
1.7.2	Organización Internacional de Trabajo	18
1.7.3	Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10/dic/1948)	19
1.7.4	Carta de Buenos Aires	19

CAPITULO II

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

2.1.-	Cometidos del Estado	24
2.2.-	Panorama doctrinal de seguridad	25
2.2.1.-	Su concepto e idea jurisprudencial	28
2.2.2.-	Diferencia entre seguridad social y seguro social	30
2.3.-	Antecedentes y marco legal	36
2.3.1.-	Primera Ley del Seguro Social	41
2.3.2.-	Principios de la primera ley del Seguro Social	42
2.4.-	Facultades del Instituto	45
2.5.-	Tipos de Aseguramiento	50
2.5.1.-	Sujetos de Aseguramiento	50
2.6.-	Facultades de la Asamblea General	53
2.6.1.-	Facultades del Consejo Técnico	54
2.6.2.-	Facultades de la Comisión de Vigilancia	56
2.6.3.-	Facultades de la Dirección General	57
2.6.4.-	De los órganos Regionales y Delegacionales	58
2.7.-	Aspectos Generales de las Cuotas Obrero Patronales	60
2.7.1.-	Conceptualización jurídico-doctrinal	60
2.8.-	Conceptualización de Capitales Constitutivos	64
2.9.-	Principales reformas a la Ley del Seguro Social	72

CAPITULO III
MARCO TEORICO JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES EN MATERIA DE
SEGURIDAD SOCIAL

3.1.-	Marco Jurídico de las Notificaciones.	85
3.2.-	Aspectos genéricos de las notificaciones	85
3.2.1.-	Conceptualización Jurídico-doctrinal	87
3.2.2.-	Elementos de las Notificaciones	91
3.3.-	Medios de las Notificaciones	92
3.3.1.-	Por Cédula	93
3.3.2.-	Por Estrados	94
3.3.3.-	Por Edictos	94

CAPITULO IV
ASPECTOS GENERALES Y CONSECUENCIAS DE HABER REFORMADO
EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LOS MEDIOS DE
IDENTIFICACIÓN.

4.1.-	Principales reformas al Artículo 40 de la Ley del Seguro Social	98
4.1.1.-	Consecuencias de haber reformado el artículo 40 de la Ley del Seguro Social	102
4.2.-	Elementos para una posible definición de los medios de Identificación	102
4.3.-	Diversos medios de identificación	104
4.3.1.-	Digitales	104
4.3.2.-	Electrónicos	106
4.3.3.-	Ópticos	119
4.3.4	Magneto-ópticos	110
	CONCLUSIONES	111
	BIBLIOGRAFIA	113
		115

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, la seguridad social ha estado indisolublemente vinculada con las aspiraciones de bienestar de la población. En particular, desde su fundación en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido pilar fundamental de la seguridad y la solidaridad social, como expresión del esfuerzo y el trabajo de millones de mexicanos, y como muestra tangible de una fructífera y ejemplar concurrencia entre los sectores productivos en la consecución de bienestar general de sus derechohabientes y la sociedad en general.

El Instituto mexicano del Seguro Social, es en nuestro país uno de los instrumentos básicos para redistribuir el ingreso y cumplir los objetivos de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, para alcanzar estas metas el Seguro Social requiere del aporte financiero que por ley esta instituido con carácter obligatorio a patrones, trabajadores y Estado.

El Instituto es hoy la mayor institución en la atención de la salud y en la protección social de los mexicanos, combina la investigación y la práctica médica, con el servicio a los derechohabientes y la administración de los recursos para el retiro de los asegurados.

Por tal motivo se hace un breve estudio de lo que es el Instituto Mexicano del Seguro Social dividido en cuatro capítulos.

En el primer capítulo del presente trabajo se hace una reseña histórica del surgimiento de la seguridad social, tomando en cuenta los principales países donde surgen los primeros indicios de la seguridad social.

En el segundo capítulo se habla brevemente de los cometidos del estado y profundizando en el tema del Instituto Mexicano del Seguro Social, comenzando por su concepto y comentando todas las facultades que tiene el instituto.

En el tercer capítulo se habla de las notificaciones ya que este tema es muy importante en el desarrollo del presente trabajo. Se menciona que son las notificaciones y de que forma se pueden realizar.

En el cuarto capítulo se habla del artículo 40 de la Ley del Seguro Social tema central de este trabajo y también se mencionan las principales reformas que ha tenido el artículo 40 de la ley a lo largo de este tiempo.

También se explica brevemente que son los medios de identificación que actualmente son muy utilizados como los medios digitales, electrónicos, ópticos y magneto ópticos y se mencionan de cada uno de ellos sus características.

CAPITULO I

SURGIMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El ser humano vive bajo la amenaza ineluctable de la inseguridad. El temor une a las personas y las identifica, mediante el parentesco, con la primera organización social, controlada por los más ancianos, en lo que suele denominarse gerontocracia. En los albores de la humanidad, el mal como amenaza lo producen los demonios, a quienes se les debe expulsar; de manera ocasional y cuando el individuo es el poseso, hay que exorcizarlo.

En la iliada se cuenta que los griegos mueren de una enfermedad epidémica, una peste, representada por las flechas de Apolo.

Hay que sacrificar a los dioses para volverlos propicios, ofrendarles víctimas expiatorias, humanas o animales. Por ello son muchas y portentosas las gracias que el hombre primitivo o el grupo tribal espera de los dioses, y terroríficos los daños a que están expuestos.

El hechicero deviene en sacerdote, en rey, el jefe carismático que también actúa como el primitivo médico; está representado en Egipto por los pasatofers y, entre los caldeos, por los kakamin, conjuradores y teósofos.

La idea de que los mejor dotados deben ayudar a los menos favorecidos ha sido parte de la ética básica en todas las grandes regiones.

Aunque es indudable que desde tiempos más remotos existió entre los hombres un sentimiento de solidaridad y ayuda, el primer pueblo en el que aparece consignado es el Hebreo.

Desde miles de años a.c, los judíos consideraban que la tierra la tenían en usufructo y no en propiedad, como un préstamo de Dios y por lo tanto, cada agricultor dejaba una parte de los campos para que fuera cultivada y aprovechada por los pobres y destinaba además, una porción de los productos que obtenía de las parcelas que por si mismo trabajaba, para los ancianos e inválidos, que no podían ganarse el sustento, cada tres días se repartía a la necesitados el 10% de todas las cosechas y cada siete (año sabático) se le dejaba trabajar todas las tierras en su beneficio.

1.1 GRECIA

Los comienzos de la civilización griega tras la decadencia micénica fueron poco gloriosos. Alrededor del año 1000 a.c, pueblos que hablaban distintos dialectos griegos ya habitaban en torno al Mar Egeo. Los más importantes entre ellos eran los dorios, que vivían en la Grecia Continental, y los jonios que poblaban muchas de las islas y parte de la costa occidental de Asia menor.

Se organizaban en pequeñas comunidades bien separadas y que muchas se convirtieron en Polis (ciudades- estado). Se estableció la asistencia a los mutilados de guerra a partir de las del Peloponeso y se extendió más tarde a los inválidos de cualquier clase. Nacieron entonces las sociedades mutualistas para ayuda de sus miembros en caso de enfermedad, vejez o incapacidad. En Esparta se ayudaba económicamente a los huérfanos de guerra.

En Grecia no se habla mucho del tema de la guerra ya que ellos se avocaban más al estudio de los cuerpos perfectos y a la escultura tan es así que en el Arcaico que es el nombre dado al periodo que abarca desde mediados del siglo VII a.c (alrededor de 650 a.c) en que los griegos empezaron a desarrollar técnicas e ideas propiciadas gracias al contacto con las civilizaciones más antiguas de Egipto.

1.1.1.- ROMA.

Séneca, el filósofo estoico romano – cordobés, pidió la regulación más humana de la esclavitud. Algunos emperadores siguieron dicha regulación como Claudio, quien decretó la libertad de un esclavo abandonado por su amo a causa de enfermedad o vejez. Por su parte Adriano prohibió matar a los esclavos sin sentencia de un magistrado; mientras Antonio Pío instituyó que los esclavos maltratados por sus amos podían quejarse ante los magistrados.

En el Derecho Romano el poder autocrático del pater familiae sobre las personas y bienes de sus hijos fue decreciendo por medidas legales, como la de Caracalla, que prohibió la venta de los hijos, salvo en caso de extrema miseria. Adriano castigaba los abusos del derecho del padre a matar a sus hijos; los emperadores Antonio Pío y Marco Aurelio abolieron la facultad del progenitor para obligar a su hijo o hija adulto a divorciarse de su esposa – o marido- con quien había vivido en matrimonio sine manu. Augusto concedió a los soldados que estaban bajo la patria potestad el derecho de usar con independencia la propiedad que hubieran adquirido durante su servicio en el ejército.

La teoría de la culpa aquiliana atribuye al patrón o empresario la compensación del riesgo profesional, aunque posteriormente aparezca el concepto de la responsabilidad objetiva del riesgo.

Antonio Pío reguló el ejercicio de la medicina al limitar el número de médicos que podían ser nombrados por las ciudades, según sus habitantes, con goce de exención de cargas municipales.

La historia romana es un proceso de integración de la primitiva Roma, con la federación de las gentes de las colinas del tiber a la formación de las urbes pasando por la hegemonía sobre el Lacio y la sucesiva incorporación de territorios al Imperium Romanum.

Epicuro enseñó que la felicidad y los intereses de los individuos son anteriores y superiores a los de la sociedad, y que ésta y el Estado existen solamente para proteger al individuo. El objetivo es el placer, no el corporal sino aquel que contribuye a la alegría del alma y a la liberación de sus dolores y de los del cuerpo.

No faltaron en Roma instituciones que de manera directa o indirecta organizaron la ayuda a los asociados, una acción sistemática con objeto de mitigar los efectos de la inseguridad social.

La opinión más generalizada parte de la aparición de los colegios propiamente dichos en la época de Servio Tulio, donde se define la sodalitia.

En el Siglo I a de c. En los años 67 a 64 la Ley Julia abolía los colegios y la sodalitia; más tarde Julio César los restauraría , en el año 59, para volver finalmente a suprimirlos.

La organización de los colegios romanos estaba bajo la potestad del senado o del emperador. Trajano, Marco Aurelio y Alejandro Severo fueron los primeros en otorgarles privilegios o extenderlos a las provincias, pero conservando al mismo tiempo la docilidad como instrumentos de su política interior o exterior.

Su administración quedaba a cargo de los duunviros o de los cuatrovirus, magistrados elegidos cada cinco años, con un patrón como jefe supremo y como principal defensor de las corporaciones ante los poderes públicos, aunque tal defensor lo era más de nombre que de hecho. Los colegios aparecen también íntimamente ligados al Estado, puesto que las artes a que se dedicaban eran indispensables para la vida del pueblo. Entre ellos encontramos a los navegantes, panaderos, carniceros, etc.

Mommsen estima que los colegios romanos fueron, en cierto sentido sociedades de socorros mutuos; Waltzing, por su parte, reduce esta actividad de las entidades a los funerales y exequias, siendo la asistencia mutua general una excepción(1) Waltzing considera a las diaconías, en los albores de la nueva

religión como el primer testimonio de la sociedad de socorros mutuos en la historia. La sociedad de socorros mutuos tenía como propósito la práctica de la caridad. Una nueva moral, trascendente y religiosa , impulsa la solidaridad humana, lo que obliga a proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos y auxiliar a los ancianos.

Se hacían repartos frecuentes de comestibles a los menesterosos y también de dinero, en casos especiales los niños pobres eran alimentados por cuenta del Estado.

Aparte de los organismos oficiales, había diversas sociedades benéficas, que se sostenían de legados y donaciones y cuyo fin era ayudar a los niños, viudas y los inválidos.

1.1.2 EDAD MEDIA.

Se inicia la Edad media en el periodo de las migraciones de pueblos. La violenta presión de hunos y ávaros obliga a los germánicos, ostrogodos, visigodos, gótipos, suevos, longobardos, vándalos, francos y borgoñones a abandonar las tierras que ocupaban y a forzar el límite del Imperio Romano. La caída gradual de la influencia política de roma en el Occidente no implicó la total desaparición de las formas de la civilización romana, sino solamente su gradual empobrecimiento que hubiera terminado en desaparición absoluta de no mediar la posterior hegemonía de la iglesia católica. El Feudalismo como sistema de protección general, fracasa. Los malos usos, la codicia y los abusos de poder de los señores fueron haciéndose cada vez más asfixiantes.

La ayuda al prójimo (ayuda al necesitado o desvalido) se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso, trascendente, desinteresada en lo terrenal y merecedora de una recompensa celestial.

Iglesia, obispos y párrocos, conventos y monasterios, crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas, escuelas para enseñar (al ignorante), hospitales para la cura de los enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de los necesitados y dolientes. Esta obra social es beneficencia de tipo eclesiástico si la organiza y presta directamente la jerarquía de la iglesia o el monasterio; y privada, si aun inspirada en la caridad, el socorro es prestado por el seglar, señor o vasallo, artesano, grupo de individuos particulares, corporación o asociación laica.

En las organizaciones de caridad, existen personas que prestan materialmente el servicio, y tanto para las que lo sufragan con su dinero o con sus propiedades como las que lo organizan y dirigen, trabajan y se sacrifican sin la esperanza de premio en la vida terrestre; es la virtud la que mueve el amor al prójimo y el anhelo de recompensa en la otra vida. Quien recibe el beneficio, el asistido o socorrido, es conceptualmente un favorecido y nunca puede presentarse como el sujeto activo de un derecho, como acontece en el Seguro Social.

También en el medioevo se imaginó y reguló otra concepción; la de considerar como titulares de los bienes adscritos en los hospitales o refugios a los enfermos mismos, a los pobres, a los leprosos, y en varios documentos encontramos estas donaciones pauperius, en virtud de las cuales se organizan corporativamente nombrando comisiones para administrar. En la mayoría de los casos, el hospital era donado a un santo; hacia el siglo XII, se refería a las órdenes religiosas.

Los fieles que disponían de recursos los pusieron a disposición de los sacerdotes para que los disfrutará toda la comunidad “ Todo entre ellos era

común, menos las mujeres” para administrar los fondos de ayuda se instituyó el diaconado, bajo la vigilancia de los obispos. También se crearon juntas de auxilio en cada parroquia, que formaron listas de las personas que tenían derecho a ser socorridas, la ayuda consistía en dinero o en alimentos y ropa.

La iglesia adquirió carácter oficial y pudo organizar sus servicios de asistencia en forma más amplia, por disponer de mayores medios.

Más tarde se fundaron los primeros hospicios y asilos para ancianos; los conventos establecieron la costumbre de la “sopa boba”.

Se crearon muchas hermandades hospitalarias, después se crearon las órdenes de Hermanos del Espíritu Santo, que fundaron y atendieron hospicios, después la de los Antonianos para cuidar enfermos, la de los Trinitarios y Mercedarios, para redimir cautivos; la de los Hermanos Pontífices, para construir puentes donde no existieron y hospederías al borde de los mismos, a fin de evitar que los caminantes tuvieran que dar largos rodeos; los Franciscanos que establecieron montes de piedad, los sacerdotes de la peste religiosos médicos que acudían a los lugares donde había epidemias, y por último la Congregación de Damas de la Caridad.

En España se encuentra fundada y comprobada la existencia de las cofradías y los gremios. La cofradía benéfica religiosa primero, influida o no por corrientes extranjeras, los oficios regulados por los fueros municipales después; es decir, de la conjugación de la cofradía con el oficio nace la cofradía gremial. Es en las cofradías donde surge, como vínculo comunitario, el espíritu e interés profesional.

El gremio es la corporación de artesanos, el oficio unido y reglamentado. En su posterior desarrollo, las normas serán tan estrictas que se cerrará la corporación: Reglas de exclusividad, de jerarquía, privilegios y predomios del interés profesional sobre el incentivo de la caridad social, que lo vincula a las viejas familias de artesanos.

El Fuero Juzgo colocaba a los pobres que litigaban con ricos bajo la protección del obispo. Las instituciones de beneficencia fueron numerosas figurando entre ellos hospederías, hospitales, hospicios, asilos para ancianos y viudas, bolsas de trabajo, becas para estudiantes pobres, escuelas de artes y oficios, etc. El número de establecimientos de asistencia era grande en todas las ciudades, en Sevilla había más de un centenar.

Felipe V organizó desde principios del siglo XVIII los servicios de asistencia sostenidos por municipios y organismos oficiales a los que años más tarde Carlos III dio un gran impulso fundando establecimientos de diversa índole.

Las órdenes fundadas por San Francisco de Asís y San Benito. Francisco, hijo del mercader de paños Pedro Bernardo se desposó con la pobreza. Se le

revelaron las palabras del Evangelio “Id y predicad que el reino de los cielos se está acercando. Curad a los enfermos, resucitad a los muertos, limpiad a los leprosos y echad a los demonios, hacedlo de gracia, como de gracia lo habéis recibido. No llevéis oro, ni plata, ni cobre en los bolsillos, ni dos túnicas, no zapatos, ni calzado: Pedid y se os dará”.

No esperan los franciscanos al pobre, su hermano; van en su busca. Averiguan dónde hay un enfermo para acudir en su socorro y cuidarlo, donde obligue la desgracia, para ofrecer el consuelo. Conviven con los miserables, dan el consejo y otorgan la ayuda.

1.1.3 PRIMERAS ORDENANZAS DE SEGUROS MARÍTIMOS

Las sociedades de capitales aparecieron en Roma con las sociedades arrendatarias de tributos y en la Edad Media sobre todo, en las empresas colonizadoras. La creación de las sociedades mercantiles responde en una gran parte a la intuición de los riesgos. Los riesgos propiamente mercantiles se van repartiendo entre los socios; la tendencia es distribuir el riesgo total.

El seguro marítimo es la primera forma de seguros que aparece y de él nacen las demás aplicaciones. En 1309, en un decreto dictado por el Dux de Génova, se emplea por primera vez la palabra *aseguramentum*, con la aplicación del moderno contrato de seguro. En el mismo siglo XVI, en los libros de la casa de Francisco de Bene aparece un asiento que anota gastos por dos actas que se hicieron para la seguridad de unos fardos, y se registran también a favor de Lepo y Dosso de Bardi 505 florines y 9 sueldos por el riesgo de unos paños que habían sido transportados a Francia y a Florencia; asimismo, en el Archivo de Génova se conservan contratos que dan idea del desarrollo del seguro marítimo.

Según Benítez de Lugo, la primera norma jurídica escrita, obligatoria, que regula cabalmente los riesgos, aparece en los capítulos de las Cortes de Tortosa en 1412, convocados por el Rey Fernando, en los cuales se establece minuciosa y regularmente el seguro contra la huída de esclavos. Son características del aseguramiento la obligatoriedad en cuanto a los esclavos mayores de 10 años con valor fijado por su dueño en el momento de iniciarse el seguro por inscripción en el registro, pagando por los asegurados una prima anual, por semestres, proporcional a la estimación registrada. En caso de siniestro; esto es, si ocurría el riesgo previsto de la fuga del esclavo y no se le restituía al poder de su dueño en el plazo de dos meses, el seguro pagaba al propietario el importe del valor asegurado. Es el primer ejemplo de un seguro a prima fija, que se aplicará inmediatamente al seguro del mar.

Con posterioridad, en 1435, un edicto de los magistrados de Barcelona precisa y regula el seguro del mar, siendo obvio que conocida la formación consuetudinaria del derecho marítimo, debe tenerse por averiguado que el Edicto recogía usos y costumbres más antiguos normativos del seguro en aquel puerto; esta disposición fue incluida en el Libro Consulado del Mar, edición 1494, con las rúbricas de las buenas costumbres y buenos usos del mar. Es de recordar que la forma del seguro regulada en este Edicto de 1435, es de prima fija.

Podríamos citar sobre esta materia las ordenanzas emitidas por el Gran Consejo de Venecia en 1468; los estatutos de Florencia de 1522, en los que figuran formularios para la redacción de pólizas y los de Génova de 1588.

Con el seguro marítimo se ha definido un concepto de riesgo y se inicia la técnica del aseguramiento contra el mismo; con el seguro contra las pérdidas por huida de esclavos, como se ha dicho con anterioridad, aparece el aseguramiento por prima fija, que los propios catalanes inventaron con la técnica del seguro marítimo. Luego, irá extendiéndose el aseguramiento y su técnica será aplicada a otras clases de riesgo.

La ciudad de Burgos sigue a Barcelona en la iniciativa de legislación sobre el seguro. Los comerciantes obtuvieron en 1494 la jurisdicción consular para la materia mercantil, publicando el Consulado varias regulaciones confirmadas por don Carlos y doña Juana en pragmática del 18 de septiembre de 1538, con el título de “ordenanzas hechas por el Prior y Cónsules de la Universidad de la Contratación de este M.N.I.M.L., ciudad de Burgos por sus magistrados confirmados, para los negocios y cosas tocantes en su jurisdicción y juzgado”.

Posteriormente, en 1554 se aprobaron las ordenanzas para el Prior y Cónsules y mercaderes de la ciudad de Sevilla. Este Consulado publicó en 1555 las ordenanzas para los seguros marítimos. Felipe II dictó unas ordenanzas especiales para la casa de Contrataciones en Sevilla, en las que trata de los seguros en los párrafos 161-162, prescribiéndose para evitar los muchos abusos que se cometían y asegurando a algunas personas toda su hacienda, en secreto o en confianza, con diversos aseguradores que cobran después dos o tres veces el valor de lo que se perdió. En adelante, todo seguro, será público de la manera que es costumbre ser, y nulo si no cumple con este requisito, en el caso de navíos, no puede asegurarse por mas de dos terceras partes de su valor, corriendo el asegurado el riesgo de la diferencia. De ello se infiere que el seguro se había extendido a riesgos distintos de los marítimos. El Cuaderno de Alcabalas, dispuesto por los Reyes Católicos en 1491, ley 135, mandaba que los asegurados no recibieran más de la vigésima parte de la libranza, al llevar estas rentas de un lugar a otro.

En los Países bajos, en 1594, se publicaron unas ordenanzas estudiadas previamente por una comisión nombrada al efecto, en virtud de reclamaciones y quejas debido a la frecuencia y aumento de los siniestros marítimos, encaminados a poner límite a los fraudes y baraterías que se empleaban, cuyas anomalías deducía la comisión que podían ser originadas en el mayor valor con que se hacían los seguros de navíos y mercancías. Tiene gran importancia las Ordenanzas Amberes, promulgadas por Felipe II en Bruselas, en las que se nulificaban todos los contratos de seguros contrarios a las normas; que los seguros sobre mercaderías serían según costumbre de la Bolsa de Amberes y con arreglo a la póliza, cuyo modelo establecía, una vez ultimado el contrato, prohibiera el cambio de ruta, fijando las reglas que habrían de seguirse para valorar los efectos del seguro del casco del buque, de los aparejos y de las mercaderías. También en esta época son de interés las ordenanzas de los Cónsules de España en Brujas.

Las ordenanzas de 1570 dictadas por Felipe II y publicadas por el duque de Alba, gobernador de los Países Bajos, previó la intervención del Estado en los seguros y se nombró comisario a Diego González de Gante. Estas ordenanzas prohibían todavía el seguro sobre la vida, pero hay indicios vehementes de que se practicaba.

1.1.4 ALEMANIA

Aparecen las guildas, asociaciones de defensa y asistencia. Las comidas en común con participación de los pobres, propios de una fraternidad; la asistencia mutua en caso de enfermedades, la solidaridad defensiva de los cofrades ante agresiones, son sus normas típicas. Estas organizaciones se extendieron a Dinamarca, e Inglaterra, los estatutos más antiguos datan del siglo XI: Las cofradías de artesanos tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de Scholae, que no era otra cosa que agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad e identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto.

Desde 1271, las corporaciones de artesanos entregaban a los socios pobres y enfermos parte de sus rentas en forma de subsidios en lazareto. Por la misma época aparecen las cofradías en los reinos cristianos hispánicos de la Reconquista.

Pérez Pujol (2) opina que el gremio de la Edad Media deriva de la confluencia de los collegiae romanos y de la guilda germánica.

(2) Pérez Pujol, prólogo a *Las Instituciones gremiales, su origen y organización en Valencia*, de Luis Tramoyeres Blasco, Valencia 1899.

En Alemania desde 1552, se dejó a cargo de los municipios la asistencia pública cuando una ciudad carecía de médicos para atender a los necesitados, éstas eran previstos de un pase y enviados a otro lugar.

La concentración de trabajadores tiene como consecuencia directa un mayor contacto entre ellos y la más fácil percepción de casos numerosos de siniestros, de realización de hechos contingentes.

La mayor posibilidad y frecuencia de accidentes son producidos por máquinas movidas por fuerzas físicas; las de vapor primero y más tarde las de electricidad y de motores de combustión interna, las cuales constituyen un factor permanente de siniestros, que en el mejor de los casos causan imposibilidad transitoria del trabajador y en otros, incapacidad permanente para la labor e incluso la muerte, en el peor de los supuestos.

La debilidad del asalariado para subvenir sus necesidades se presenta más clara y objetiva. La similitud de labores y la igualdad de trabajo, con el interés común de luchar para el remedio de los males que los amenazan actúan en la mente y en la voluntad de los trabajadores de forma parecida a lo que sucediera en la época corporativa en que surgieran los gremios, iniciándose la formación de sindicatos que representan frente al empresario, las aspiraciones de los asalariados. Entre ellas cabe insistir y destacar la prevención del cargo emergente y el remedio del realizado.

Las primeras leyes que crean y regulan un auténtico Seguro Social son promulgadas por el canciller de Prusia, Otto Von Bismark, durante la época del emperador Guillermo I.

El movimiento socialista fue adquiriendo gran fuerza en la vida europea, cuyas estructuras liberalistas se tambaleaban imposibilitadas de satisfacer las necesidades mínimas de la creciente población obrera. Las fábricas requerían mayor producción y las máquinas desplazaban a los trabajadores, quienes debían someterse a las exigencias de los patrones. La acumulación de grandes capitales volvió miopes a sus detentadores; si producían más requerían mercado y compradores, por lo que mantener e incrementar la posibilidad adquisitiva de sus propios trabajadores ampliaría el mercado y garantizará el consumo. La exportación debe ser complemento y no desplazamiento del mercado; la forma más simple de producción obliga y permite atender las necesidades próximas y hacer crecer la demanda que propicie la oferta. La inestabilidad y la falta de empleo generan intranquilidad y desconfianza; el raquítico pago de salarios aunado a su bajo poder adquisitivo, hacen tambalear estructuras y derriban gobiernos.

A pesar de las muchas reuniones y de las listas inagotables de trabajadores que se unían a sus movimientos, era poco lo que se lograba en el reconocimiento de derechos; la fuerza política se unió a la economía y el poder espiritual anatematizó a los socialistas.

Las leyes consignaron mínimas garantías para el trabajador, primero en los ordenamientos civiles y lentamente en normas jurídicas autónomas, en las que el patrón mantuvo la primacía y posibilidad de limitar y condicionar el derecho. Anteriormente se decía que cuando un trabajador reclamara el pago de salario y el patrón afirmara haberlo hecho sería a éste último a quien se creyese. Todavía basta que el patrón niegue la existencia del despido y ofrezca la continuidad en el trabajo para que el trabajador quede obligado a probar tal despido.

Bismarck, asistido y aconsejado por los economistas Adolfo Wagner y Shafle, comprende la trascendencia de los seguros sociales como instrumento político para atraer las clases económicamente débiles, unirlos en torno al Estado y en definitiva, robustecer la autoridad de éste para contrarrestar mediante la implantación de los seguros sociales, la acción de los riesgos que con mayor frecuencia estaban expuestos los obreros y sus familias.

Justifica la creación del Seguro Social en 1881, cuando sostenía: “ El Estado que puede reunir más dinero fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agotan y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más.

La primera ley de un auténtico Seguro Social fue la del seguro obligatorio de enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; la segunda el 6 de julio de 1884, sobre seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; y otras más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y de vejez.

Si un trabajador caía enfermo, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido los 65 años y estando cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente.

Los gastos del seguro de accidente eran sufragados por el patrón, los de seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez. El Reich fue desde el principio el tercer participante de éstas dos últimas ramas. Con ajuste al monto de sus participaciones tanto patrones como trabajadores intervenían en la administración autárquica del Seguro Social.

Estas leyes delimitan el sistema de Seguro Social en lo futuro y sus características principales son:

Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de accidentes de trabajo, íntegramente sostenido por el patrón, con ajuste primero a la doctrina romana de la culpa extracontractual, aquiliana y después por la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado.

- a) Participación del estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.
- b) Administración autárquica del sistema de seguros, con intervención de los destinatarios del servicio, patronos y trabajadores.

En 1900, los seguros sociales se enfocan con mayor amplitud y se procede a la unificación del de accidentes, que en 1905 se extiende a tres aspectos: accidentes, enfermedad e invalidez.

Esta tendencia no se completa sino hasta 1911, con la promulgación del Código Federal del Seguros Sociales y la ley de Seguros de Empleados Particulares. El sistema de seguros de Bismarck, que abarcaba salud, vejez, enfermedades y accidentes tenía la deficiencia de no incluir la previsión del desempleo.

El artículo 161 Título V de la Constitución de Weimar de 1918, declaraba: “El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, de la enfermedad y de las vicisitudes de la vida”.

De esta constitución podemos derivar los principios aplicables a los seguros sociales:

- a) Competencia federal.
- b) Seguros contra todos los riesgos de vida en el trabajo.
- c) Predominio de las prestaciones preventivas.
- d) Intervención de los asegurados en la administración de los seguros.

Los seguros sociales alemanes estaban integrados por las siguientes ramas:

- 1) Seguro obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales.
- 2) Enfermedad y maternidad.
- 3) Seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte.
 - a) Seguro de los obreros.
 - b) Seguro de los empleados.
 - c) Seguro de los mineros.
 - d) Seguro contra el paro involuntario.

La ley del 5 de julio de 1934 reorganizaba la administración de los seguros sociales, autorizando al gobierno para dictar las disposiciones pertinentes. Obsérvese que en Alemania en ningún momento se utiliza la denominación de SEGURIDAD SOCIAL.

1.1.5 INGLATERRA

Se estableció la asistencia médica gratuita para personas sin medios económicos y se promulgó la ley de ancianos, inválidos y enfermos. Bajo el gobierno de la Reina Isabel se aprobó una ley de asistencia que estableció el principio de la responsabilidad pública para el cuidado de personas indigentes. Creó un sistema de administración, quedando en manos de las parroquias, y dispuso que los vecinos adinerados cubrieran esa necesidad, mediante contribuciones especiales proporcionales al monto de sus bienes. Determino tres grupos principales para ser ayudados: Los débiles, los huérfanos, desocupados y especificó la clase de asistencia que cada uno podrá recibir, ya que las parroquias eran responsables de los menesterosos tenían que asegurarse de que estaban protegiendo a sus propios pobres, por lo que se prohibió a éstos cambiar de comunidad.

La Ley de asistencia había sido precedida de muchos otros empezando por el decreto conocido como Estatuto de los Obreros, promulgado por Eduardo III en 1349, el cual establecía que los mendigos debían ser obligados a trabajar para su subsistencia.

Todas estas disposiciones reflejaban los cambios que iba introduciendo en las condiciones sociales y económicas y la lenta transición desde el feudalismo, bajo el cual la servidumbre, aunque estaba sometida en forma absoluta a los señores, tenía asegurada su manutención, hasta una economía de salario, acompañada de la inseguridad para el obrero.

La asistencia a los pobres se demostró que era inadecuada para hacer frente a la miseria que se abatió sobre algunas partes del país y así surgieron numerosas organizaciones de beneficencia privada, para organizar sus actividades se creó una Asociación de organizaciones de caridad. Su objeto era contar con una oficina central para la vigilancia e investigación de sus actividades, con vistas a una mayor coordinación de los esfuerzos.

Aumentaba la miseria; al tiempo que se producía un cambio en las condiciones económicas, las industriales de tejidos de lana se habían desarrollado de modo extraordinario, la cría de carneros se convirtió en una pingüe fuente de ganancias.

Los que vivían del trabajo agrícola quedaron sin ocupación y sin pan, debido a lo cual fueron diseminándose, la vida vagabunda y la miseria constituyeron el destino de los campesinos desposeídos.

El gobierno inglés hubo de asumir la función que había sido cumplida en parte por las instituciones de caridad. Enrique VIII promulgó un estatuto especial donde disponía que alcaldes, jueces, y otros funcionarios locales practicasen una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante una limosna.

Se habría de consignar un registro especial con el fin de otorgar a las personas afectadas una cédula de identidad con autorización para solicitar caridad.

Los gremios, guildas y cofradías van decayendo al convertirse en corporaciones cerradas, privilegiadas, que ponen trabas al extraño a las familias tradicionalmente vinculadas al arte y a las organizaciones gremiales.

Con la Real Cédula de 1511 que se hiciera extensiva a los mercaderes de la Villa de Bilbao nacieron las ordenanzas de Bilbao que regirán en toda España casi exclusivamente hasta la publicación del Código de Comercio de 1829, en el capítulo II de esta ordenanza se regulan los seguros y se da la definición de contrato como hoy se entiende, se tipifican las pólizas, con dos formularios, uno para mercaderías y otro para los navíos y por primera vez se autoriza y se reglamenta el reaseguro, si bien por lo que se refiere a los asegurados se califica de reaseguro a la operación que actualmente se denomina seguro subsidiario, se autoriza el seguro para navegantes y viajeros, en previsión de caer cautivos, sin derecho para los sucesores de cobrarlos en caso de fallecimiento. Así, el seguro se institucionaliza.

Las causas que originan el establecimiento del Seguro Social en Inglaterra son diversas: van de la atención a los pobres, a la revolución industrial y a los movimientos sociales que no se atrevieron a alterar sus estructuras. Las leyes de pobres, los movimientos cartistas, el aislamiento de la gran isla y el crecimiento de las fábricas, configuran un sistema de indiscutible efectividad, muy distinto al alemán.

En Inglaterra el Seguro Social obedece a la iniciativa gubernamental con gran contenido político de instaurar los seguros anticipándose a las reivindicaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios. El seguro privado de principios del siglo XIX permitía adaptar sus principios al Seguro Social.

En 1870, el sacerdote de la iglesia anglicana, William Lewerly Blackley, propuso un sistema de seguros contra la vejez y las enfermedades. Estas ideas motivaron a Joseph Chamberlain a elaborar un plan de seguros voluntario para la vejez con aportaciones del estado, lo que suscitó diversas sugerencias, como la de Charles Booth en su programa relativo al pago de una pensión de cinco chelines semanales a cada persona, después de los 65 años de edad, con cargo a

fondos procedentes de contribuciones, sin tomar en cuenta la condición de necesidad y la contribución previa.

En 1899 la Cámara de los Comunes, designó una nueva comisión para el estudio del problema de los ancianos pobres, que se pronunció a favor de un sistema de pensiones; en dicha comisión se encontraba David Lloyd George así, se expidieron normas legales de previsión y seguridad social destinadas a proteger el derecho al trabajo y la tutela de los trabajadores.

1907 ley sobre educación, inspección médica, cuidado de la salud y condición física de los menores, en escuelas públicas elementales.

1908 ley de pensiones para la vejez y ley reguladora del trabajo en las minas de carbón, con una jornada de ocho horas.

1909. Ley de Bolsas de trabajo, con un sistema contra el paro forzoso; Ley de proyectos ciudades, para proporcionar casas baratas a los obreros y ley de juntas de trabajadores.

1911 Primera legislación de seguros sociales, con intervención de Lloyd está disposición se limitaba a cubrir las enfermedades de invalidez, ya que el seguro de vejez, viudez y orfandad no aparecen sino hasta 1925.

Las leyes de 1908 condicionaban sus prestaciones a los ingresos y propiedades del solicitante, de ahí que no se difieren de la beneficencia pública.

El financiamiento de los seguros contra la enfermedad y el desempleo se integraba con aportaciones del Estado, patrones y trabajadores, es decir, gravitaba contra el consumo. La administración estaba confiada en el seguro contra enfermedad, a sociedades sin fines de lucro, organizadas por las agrupaciones de socorros mutuos o por las propias uniones obreras, o a sociedades consideradas adjuntas a las compañías de seguros comerciales. El seguro contra el paro se manejaba mediante un sistema nacional de Bolsas de Trabajo.

En 1925, después de reformarse en 1920 el campo de aplicación del seguro contra el paro, se extendió el principio del seguro a los riesgos de vejez y muerte.

Las leyes de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos disponían el pago de estas pensiones a las viudas de los asegurados y establecían subvenciones a los hijos menores y huérfanos. Los asegurados y sus esposas adquirirían el derecho a la pensión al cumplir 65 años.

El 1º de Junio de 1941, Arthur Greenwood, ministro sin cartera, formuló ante la Cámara de los Comunes el anuncio del nombramiento de una Comisión parlamentaria encargada del estudio de los seguros sociales.

Se reconoce en el plan tal importancia a la salud, tanto para la familia como para la nación, que se encomienda su protección a un servicio de salubridad que asegure cualquier tratamiento médico.

A la mujer casada se le reconoce una serie de primas o compensaciones, en razón de un estado económico y social: Una división total proporcional al número de cuotas pagadas antes del matrimonio, hasta la cantidad de diez libras. Tendrán una prestación económica para maternidad; si trabajan percibirán una prima por dicha maternidad durante trece semanas. A la viuda se le pagará pensión por 24 chelines por retiro; si tiene mas de 60 años, pensión por 36 chelines a la semana durante 6 semanas, para cubrir un período de adaptación. Si tiene hijos que dependan de ella, se establece un subsidio de tutoría de 24 chelines a la semana, más una cantidad adicional media de 8 chelines por cada hijo. Además, se otorgan subsidios por cada hijo, después del tercero.

1.1.6 ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

El sistema estadounidense permite la conexión de los siguientes servicios: De alimentos, a fin de evitar adulteraciones, inspección de mariscos, cumplimiento de leyes sobre drogas y medicamentos, cosméticos, educación, rehabilitación vacacional; servicios de salud pública, hospitalarios y laboratorios, actividades médicas, cuarentenas y vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos; los seguros sociales y la asistencia pública.

En la Ley del Seguridad Social de 1935 de los estados Unidos de América y su aplicación en 1939, el congreso y el presidente tomaron en cuenta primordialmente los riesgos continuos de la inseguridad a la que por lo general se enfrentan las familias estadounidenses año tras año.

Los primeros años de administración de la Ley de Seguridad Social mostraron la justicia de sus objetivos, la factibilidad de atacar la inseguridad social por medio del seguro social y la asistencia pública y la aceptación general de estas formas de ayudar a mantener la independencia económica de las familias de los Estados Unidos. La experiencia de las actuales operaciones puso de manifiesto la necesidad y viabilidad de fortalecer y extender el programa acompañándolo de otras medidas tendientes a promover el bienestar de las familias de la Nación.

1.2 ORGANISMOS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL

1.2.1 ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

En 1929 se funda la **Asociación Internacional de Seguridad Social**, con 58 países de Europa, América latina y Oriente. Conforme a lo manifestado por leu Wildman en la novena asamblea, “sus ideas centrales se inspiran en el espíritu de armonía dentro de la diversidad de intereses, ideas y experiencias de las diferentes condiciones nacionales”.

Se reconoce que el fenómeno de la inseguridad es permanente y universal; así como que la elaboración de un programa es complejo.

1.2.2 ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO: La **Organización internacional del Trabajo** se reunió en conferencia general en Filadelfia del 20 de abril al 12 de mayo de 1944 y recomendó la garantía de los medios de existencia, para compensar la necesidad y prevenir la indigencia, restableciendo hasta un nivel razonable, los medios perdidos por causa de incapacidad del trabajador, la vejez incluida u obtener un empleo remunerador en caso de paro, así como procurar ayuda a la familia, en la coyuntura de la muerte del que la sostenía. La garantía de los medios de existencia debe ser establecida, dentro de lo posible, sobre la base del Seguro Social obligatorio: La asistencia social deberá atender las necesidades no cubiertas por el seguro social obligatorio.

1.2.3 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE (10/DIC/1948)

En sus artículos 22 y 23 señala las garantías y los derechos del trabajo, la protección contra el desempleo y la seguridad social, así como la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad de todo miembro de la sociedad y al libre desarrollo de la personalidad.

La novena asamblea general de la Asociación Internacional de Seguridad Social, celebrada en Roma del 3 al 7 de octubre de 1949, comprende los aspectos genéricos más importantes de esta materia:

- a) Aplicación de medidas de protección a la madre y al hijo.
- b) Garantía de los medios de existencia por seis semanas antes y seis semanas después del parto, para las mujeres que trabajan.
- c) Subsidios familiares adecuados al nivel de vida de las personas, toando en cuenta las condiciones de vida de cada país.
- d) Las fuentes de financiamiento dependen de la estructura económica y social de cada País.
- e) La participación tripartita de los asegurados, patrones y poderes públicos ha prevalecido desde su origen en el financiamiento de las instituciones de seguros sociales.
- f) La A.I.S.S. deben alentar el intercambio de información sobre el financiamiento de la Seguridad Social en los diversos países y promover la elaboración de estadísticas.

1.2.5 CARTA DE BUENOS AIRES

Promulgada por la tercera reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en mayo de 1951, advierte que los programas de seguridad social en los países del continente americano tienen por objetivo primordial la elevación del nivel de vida de sus habitantes por medio del desenvolvimiento económico, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y el progreso de la cultura, lo que impone la necesaria coordinación de la política social con la política económica y sanitaria. Los regímenes del seguro social, de previsión y de asistencia social revisten relevante importancia para la obtención de los diferentes objetivos que plantea el moderno concepto de la seguridad social. Para la realización de los programas es menester la colaboración de todas las partes interesadas en el terreno nacional y la cooperación entre los diferentes estados en el orden internacional. Se emitieron entonces las siguientes declaraciones:

Para los pueblos americanos nada debe tener mayor primacía que el procurar el bienestar del hombre, salvaguardando su libertad y dignidad.

La seguridad social debe organizarse por medio de un conjunto de normas jurídicas que garanticen, como función ineludible del estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria, a fin de procurar:

- a) El equilibrio entre los principios de libertad y de solidaridad mediante la integración de los derechos individuales con los derechos sociales, con sentido justicialista, así como la formación y arraigo de una conciencia colectiva de justicia social.
- b) La elevación del nivel económico de vida a partir del pleno empleo y la justa retribución, para lo cual deberán aprovecharse los recursos naturales y aumentar la producción gracias a un mayor perfeccionamiento técnico y una mejor capacitación profesional.
- c) La elevación en el nivel del salario, mediante la protección biológica integral orientada a mantener a la población en las mejores condiciones de salud y de capacidad profesional.

La acción del estado en materia de seguridad social debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

La unidad o pluralidad de medios para el logro del objetivo de la seguridad social debe ser decidida por cada país, de conformidad con la realidad nacional, en armonía con los principios internacionalmente aceptados.

Es preciso asegurar una decidida participación y colaboración de las partes interesadas, en los aspectos relacionados con la elaboración, organización y realización de los regímenes de seguridad social, así como la protección de sus derechos mediante procedimientos y garantías que aseguren su rápido y efectivo reconocimiento.

Debe fomentarse la más amplia cooperación entre las naciones del continente americano, a fin de facilitar la solución de aquellos problemas de seguridad social que superen sus posibilidades nacionales.

En el juego de voluntades es más poderoso el patrón o la empresa, ya que determina a su arbitrio las condiciones que ofrece al desocupado para que éste las acepte o, en su caso, las rechace, y todavía en el supuesto más normal de apremio y urgencia económica, imponerlas al que solicita por necesidad. En este acontecimiento desventuradamente frecuente, no existe igualdad entre los

contratantes ya que no aparece la libertad contractual necesaria que se supone y previene en el derecho privado.

Para el Estado constituye únicamente un problema de vigilancia y regulación con el objeto de que el servicio se cumpla, de que no se formen acumulaciones de capital de manos muertas, o bien que se obstaculice la circulación de la riqueza.

En este ambiente se organizan, regulan y favorecen las cajas de pensiones y los seguros privados, por cuyo medio los individuos ponen en práctica su propia previsión.

Al tiempo que va creando servicios de beneficencia-asilos, hospitales, manicomios, hospicios- el Estado. Impone medidas de higiene industrial, de prevención de accidentes; limita las jornadas de trabajo y prohíbe las actividades peligrosas, así como el trabajo por razón de edad.

CRECIMIENTO DE LOS SEGUROS PRIVADOS

A partir de la segunda mitad del siglo XVII se organizan, regulan y favorecen las cajas de pensiones y los seguros privados. Por medio de ambas instituciones los individuos tienen la posibilidad de poner en práctica su propia previsión, de forma directa o mediante instituciones privadas. En Londres después de una larga experiencia a través de las estipulaciones de la Royal Exchange, y de los contactos cotidianos entre ellos en el café de pascua Rosse di Ragusa, los aseguradores iniciaron en 1771 el famoso organismo de Lloyd's fundación promovida mediante suscripción de un grupo de aseguradores, corredores o comerciantes. De esta sede, en 1774 la corporación fue trasladada al Palacio Real Exchange, con la suerte de superar la crisis causada por las graves pérdidas marítimas surgidas como consecuencia de las guerras anteriores y contemporáneas al periodo napoleónico, las cuales produjeron enorme alza de primas.

Una ley emitida en 1871 reconocía a Lloyds personalidad jurídica como corporación Lloyds no es propiamente una sociedad de seguros sino de aseguradores cuyos miembros son individuos responsables ilimitadamente o sociedades afiliadas. Se trata de una especie de bolsa, en cuyo seno el comité administra los intereses comunes de los afiliados, asegurados o no. Esta corporación recoge las fianzas para garantía de los asegurados en casos de insolvencia del asegurador, y por otra parte las funciones de las empresas de seguros, principalmente en lo que respecta a informaciones y preparación técnica.

SEGUROS DE VIDA

Los seguros individuales de vida o incapacidad constituyen un ahorro para los asegurados y representan un pasivo a largo plazo para la aseguradora.

Este seguro tiene una fuente diversa del de daños; no grava el consumo porque no puede ser un elemento del costo que se difunde en el precio, no es el consumidor general quien lo paga sino el mismo individuo que prevé el riesgo y se asegura por medio de un esfuerzo o sacrificio personal que le permite un ahorro, representando un diferimiento a la capacidad individual de consumo en provecho propio, al acaecer la invalidez o en un provecho de sus beneficiarios en caso de muerte.

El propio seguro de vida, con capitales pagaderos o la muerte del asegurado, comenzó en el año 1762, organizado por la “Equitable Society for Assurance on Lives and Survivorship” por primera vez se fijaron primas diferenciadas según la edad, fundadas en la tabla de mortalidad de prece. Las primas iniciales resultaban tan altas que tuvieron que ser revisadas y rebajadas en tres ocasiones. En 1827, este ejemplo inglés se extendió por el continente europeo gracias al banco de Seguros de Gotha. Las primeras tablas para el seguro de enfermedad se dedujeron de las experiencias de las Friedly Societies inglesas, en 1824, y las tablas de invalidez de las experiencias de las cajas de los mineros y ferroviarios.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se va observando el crecimiento de las masas obreras, su concentración en las ciudades y en las fábricas, el aumento del consumo y el incremento de la producción, al mismo tiempo que la continua elevación de los gastos públicos como consecuencia de la mayor cantidad de servicios que el estado y las ciudades han de asumir – la construcción de ferrocarriles, carreteras, la pavimentación de las ciudades, el alumbrado público, el mejoramiento de las condiciones sanitarias y otras muchas erogaciones – tienen secuelas de gran alcance.

Este aumento enorme de los gastos necesariamente se ha de reflejar en los costos de producción, a través de la difusión de los impuestos y en consecuencia sobre los precios, tiene una marcha ascendente que incide en la reducción del poder adquisitivo del dinero. El salario real baja y resulta insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades del trabajador. Por tal motivo, la supuesta previsión no es dable, debido a que la economía del obrero no queda margen para ello. El sistema fundado es el ahorro individual y en el seguro privado, no actúa para corregir ni para compensar los riesgos de carácter biológico con repercusión económica. La mecánica social que por ilusión se preveía como corrección no funciona.

La evolución de los implementos de trabajo y la necesidad de reducir los costos, en un régimen de libre competencia, hacen que se verifique en mayor

proporción otra causa de inseguridad social: El desempleo, como el problema que se presenta con más frecuencia y afecta a un mayor número de personas.

La masa obrera militante, que trata de satisfacer sus necesidades mediante aumentos de salario, mejoramiento de las condiciones de trabajo y la implantación de la previsión; se inicia el movimiento a fin de establecer jornadas que no agoten al obrero, remuneradas con salario suficiente y prestaciones sociales que impliquen responsabilidad patronal en caso de inutilización total o parcial por accidentes, enfermedad o edad del trabajador. Los sindicatos se proponen lograr contratos de trabajo con condiciones aplicables a toda la empresa.

CAPITULO II

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

2.1 Su panorama doctrinal

El término seguridad es muy amplio; se ve afectado por todo quehacer de los grupos humanos y aun del individuo. Hay quienes sostienen que el marco individual debe supeditarse al social; otros, a la supremacía de un sector sobre los individuos y, en fin, quienes sitúan en la cima a la sociedad representada por el gobierno.

Las personas trabajan para adquirir satisfactores o servicios que incrementen la seguridad, al igual que se estudia, se escribe, roba, mata o se mantiene la vida, justificamos la política, la ciencia, la técnica, el arte, la guerra o la religión. San Agustín escribió: “Nos hiciste para ti señor, e inquieto está nuestro corazón, hasta no descansar en ti, solo en dios halla el hombre la perfecta seguridad, y sólo él remedia plenamente la total inseguridad humana”.

Mucho se ha hablado de armas defensivas, de la fuerza militar como garantía de democracia, de Dios como seguridad absoluta en ésta y en la vida futura. Se hace la guerra para disminuir la inseguridad lo mismo que se abren mercados o diversifican cultivos o fuentes de trabajo. En este sentido Coppola afirma que “la seguridad no es un hecho psicológico; más bien es un sentimiento”.
(3)

El ser humano debe estar seguro no tan solo frente a la adversidad sino en todos sus actos. En cada esfuerzo buscamos estabilidad, posibilidad de trabajo, aumento de las percepciones, descanso, esparcimiento al igual que recuperación de salud, pensión en la adversidad, protección para la familia. Ortega y Gasset expresaba que los hombres “partimos a la conquista de una seguridad radical que necesitamos porque precisamente, lo que por lo pronto somos, aquello que nos ha dado el sernos dada la vida, es radical, inseguridad”.

(3) Los fines del Derecho UNAM, México 1981 pag 19.

Desde el punto de vista jurídico, es difícil y confuso elaborar un concepto; se habla de seguridad jurídica, derivada del orden normativo de garantías de seguridad, para impedir extremos de autoridad en contra de la persona. Gramaticalmente se define como:

a) Calidad de seguro, fianza u obligación de indemnidad a favor de uno. Prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades crónicas que pueden derivarse de la naturaleza o condiciones del mismo. Está íntimamente ligada con la higiene del trabajo. Prevención del paro, la invalidez, la vejez, etc, de los trabajadores mediante el desarrollo del mutualismo y de los seguros sociales. (4)

b) Medios de los que se hace valer el Poder Público para readaptar a la sociedad a aquellas personas, que sin ser culpables han cometido un delito, o las que sin haberlo cometido, presentan una peligrosidad que hace temer de ellas una actuación delictiva.

La seguridad tiene dos connotaciones: Por una parte permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos, éste es un aspecto negativo. Por otra, con un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitaciones que el respeto al recíproco derecho de los demás.

La amplitud del término seguridad abarca tanto como la actividad como el conocimiento acumulado por el ser humano. Desde la pequeña labor del campesino o artesano hasta la del científico, no existen límites para la seguridad, como no los hay para el conocimiento y las aspiraciones.

Esta inseguridad en que el hombre se halla inmerso no comprende sólo un determinado sector o área de la vida humana, sino que ocupa la totalidad de la propia existencia del hombre, inseguridad que, siendo total, impulsa la actividad humana en orden a ponerle otro igualmente, en un sentido total, por lo que el hombre combate a la inseguridad, o cuando menos así lo pretende, en tantas direcciones cuantas ella toma en relación con la vida. (5)

(4) Diccionario Enciclopédico Universal, Editorial CREDSA, Barcelona, 1972, tomo VIII pag 1497

(5) Sierra López Miguel Ángel. Boletín de Información Jurídica, IMSS, septiembre 1985, número 15, seguridad Jurídica y seguridad social.

De acuerdo con su naturaleza el Instituto Mexicano del Seguro Social en su obra México y la seguridad Social (6), considera que la inseguridad social depende de manera general de las realidades concretas dentro de las cuales se desenvuelve el proceso social y en este sentido pueden haber factores de esta inseguridad que obedecen a causas físicas, a causas biológicas o a causas sociales. Los que obedecen a causas sociales se han estado remediando o tratando de remediar mediante la creación de estructuras de defensa colectiva que se pueden decir quedan vinculados al proceso de evolución económica y que, finalmente, aquellos que derivan de causas biológicas son el contenido de lo que hemos venido designando como inseguridad social.

Se pueden observar los siguientes aspectos:

1.- La posibilidad de agrupar en causas los factores de inseguridad permite referirse a ellos como causas sociales que afectan a la organización colectiva de una sociedad: Política, educación, religión, arte, guerra, las relaciones internacionales, la justicia, y el Derecho entre otros. Y causas físicas como inflación, devaluación, créditos, desarrollo, agricultura, ganadería, planeación, sistemas económicos, políticas de desarrollo.

2.- Los factores derivados de las causas biológicas están comprendidos y delimitados por el ámbito de afectación a la persona, en cuanto a su integridad bioeconómica social, que puedan poner en peligro su estabilidad o impidan su desarrollo. En esta forma, las causas sociales y las físicas influirían en las biológicas.

3.- Esta clasificación no incluye las contingencias derivadas de la naturaleza como geográficas, clima, lluvia, inundaciones, terremotos, etc., cuya influencia en la seguridad es importante.

La Seguridad Social es un estado de equilibrio de fuerzas sociales, físicas, biológicas y psíquicas, representado intelectualmente, deseado a consecuencia de un juicio de valor positivo, querido de manera consciente (7).

(6) México y la Seguridad Social, ob.Cit, p 365.

(7) Idem.

Obsérvese la contradicción de afirmaciones: las causas biológicas son, por una parte, las integradoras de seguridad social y ahora se dice que la seguridad social es un estado de equilibrio de fuerzas sociales, físicas, biológicas y psíquicas. Esto demuestra la imposibilidad de limitar el concepto; lo correcto es afirmar que las causas o fuerzas sociales, físicas, biológicas y psicológicas integran la seguridad.

El campo de comprensión de la Seguridad Social es tan amplio que toda ciencia, arte, técnica y conocimiento humano forma parte de ella. La Seguridad Social es un marco que por la disminución o eliminación de riesgos propicia el desarrollo de la existencia individual y comunitaria: a menor riesgo, mayor seguridad. La amplitud de este marco está constituida por un estado de equilibrio de fuerzas que permite la proyección a futuro en una sociedad dinámica.

Para Gustav Radbruch el valor de la seguridad resulta, sin embargo, de su utilidad para el bien común tomado en un sentido más amplio. Esta utilidad para el bien común ha sido subrayada por Jeremias Bentham quien es, con Ludwing Kuapp, el más grande panegirista de la seguridad. Bentham reconocía en la Seguridad el seguro decisivo de la civilización, la marca distintiva entre la vida de los hombres y la de los animales. Es ella la que nos permite formar proyectos para el porvenir, trabajar y hacer economías; es ella la que hace que nuestra vida no se disuelva en una multitud de elementos particulares, sino que éste asegurada de una continuidad. Es la Seguridad la que une nuestra vida presente y nuestra vida futura por un lazo de prudencia y de previsión y perpetúa nuestra existencia en las generaciones que nos siguen. (8)

2.2.1.- Su concepto e idea jurisprudencial.

Una simple noción de seguro nos brinda la idea de protección. La protección supone un riesgo, y éste la necesidad de atender una contingencia. Así como se ha visto la conveniencia de limitar al ampuloso título de Seguridad Social, existe ahora la preocupación de que la denominación de Seguro no comprenda la trascendencia de esta disciplina.

La Seguridad Social tiende a proteger a todos los individuos, brindándoles auxilio frente a contingencias y medios para lograr mantener y superar sus logros.

El Seguro Social no puede proteger a todos los individuos; resultaría imposible en cuanto a los recursos que habría de manejar. La protección varía conforme a la actividad, el nivel cultural y el desarrollo económico de las personas.

(8) Los fines del derecho, Manuales universitarios, U.N.A.M., México 1967, p. 66.

No podrá atenderse por igual a un campesino que a un técnico calificado, a un profesional, un industrial o un magnate. Hablar de protección implica prestaciones frente a riesgos; los riesgos varían también conforme a la actividad y habrá quienes no lleguen o no interesen los sistemas de Seguro.

El Seguro Social tampoco puede proteger a todas las contingencias; éstas, como se ha visto, son tan variadas que sería imposible comprenderlas. Implicaría garantizar sistemas económicos, políticos, religiosos, sociales, educativos, de trabajo, etc. de acuerdo a las aspiraciones de cada individuo.

Puede decirse que el carácter social obliga a superar la individualidad; sin embargo en esta disciplina lo individual es condicionante de lo común y el bienestar personal es un supuesto necesario del colectivo.

El Seguro Social solo puede proteger a algunos individuos, frente a ciertos riesgos. La determinación debe atender los aspectos que socialmente son relevantes, , bien por mantener la capacidad económica de la persona como para preservar su capacidad y fuerza de trabajo.

La palabra seguro del latín securus, cierto, firme, verdadero significa “libre y exento de todo peligro o daño” “Seguro es “previsión al azar mediante la subdivisión del riesgo”. El seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza. El total de las primas pagadas al grupo por los contratantes de las pólizas constituye el fondo de reserva que sirve para cubrir las pérdidas individuales. Deben tenerse presentes cinco condiciones fundamentales a fin de que el seguro sea económicamente factible.

- 1.- Existir un peligro real.
- 2.- El asegurado debe estar interesado en el bien que se asegura.
- 3.- El valor de este bien ha de ser suficiente para justificar la creación y mantenimiento del contrato del Seguro.
- 4.- Ha de ser posible calcular la frecuencia de pérdidas y su gravedad, de acuerdo con normas predeterminadas.
- 5.- Debe de existir un número elevado de personas interesadas en suscribir y mantener la póliza a fin de que se produzca una debida distribución.

El Seguro Social se propone proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad. Los grupos permitirán fijar cuotas, recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos. Las contingencias serán aquellas que por su importancia resulten atractivas para los asegurados y, por su incidencia, necesario

prevenir las. Un seguro Social no puede limitarse a establecer un catálogo de amenazas y fórmulas de prevención para resarcirlas; su función es más trascendente; debe ser un instrumento ágil, real, eficaz y permanente, que amplíe marcos de acción para que los individuos puedan lograr e incrementar bienestar. Ese estar bien es el objeto del Seguro Social, condición de quien tiene garantizados ingresos, capacitación, esparcimiento, en un medio que permita la existencia y el mejoramiento.

El Seguro Social obliga a señalar objetivos, crear instituciones, elaborar normas, configurar prestaciones adecuadas, evitar contingencias y resarcirlas, atender a los grupos destinatarios de sus beneficios y adecuar su crecimiento horizontal al desarrollo económico; es decir, ofrecer mayores y mejores ventajas en atención a estadísticas, incidencias y posibilidades.

El seguro Social es un instrumento de paz social en la medida de su eficacia y cuidadoso manejo especialmente durante esta época en la que los problemas internos se han hecho evidentes con mayores índices de inseguridad.

2.1.2.- Diferencias entre Seguridad Social y Seguro Social.

Son dos conceptos diferentes pero en estrecha vinculación: La existencia de la primera supone la del segundo; el crecimiento del Seguro Social amplía el marco de la Seguridad Social. La Seguridad es el género; el Seguro, su instrumento. Disciplinas como la medicina, ergonomía, economía, estadística o matemática actuarial, guardan relación con la seguridad y gravan o benefician su desarrollo, sin embargo la medida depende del Seguro Social.

El seguro social constituye una verdadera disciplina jurídica, que surge de la convivencia de otorgar ciertas ventajas a los sujetos económicamente activos; su éxito consiste en que, al verse afectados en la permanencia del ingreso, ven la posibilidad de mantener sus recursos.

La Seguridad Social está vinculada con la satisfacción de necesidades permanentes; la materia y el objeto del Seguro Social lo constituyen en las necesidades contingentes, que son condición para satisfacer normalmente las permanentes. De lo contingente a lo permanente, en gradación; del seguro social a la Seguridad Social por coordinación.

La Seguridad Social se refiere a todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y todas las sociedades, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo de su existencia. El Seguro Social asume la función particular, no general sino precisado y particularizado como imperativo funcional, de estructura, de un organismo especializado.

La Seguridad Social es total, obligatoria y humana.

El Seguro Social es un mecanismo que produce un resultado previsto y deseado, como fenómeno técnico objetivo.

Responde a fenómenos técnicos objetivos que producen un resultado previsto y deseado; para ello consta de sistemas, prestación y organización.

Su aspecto particular permite la concreción en los conocimientos, aplicación de políticas y determinación de resultados. El Seguro Social integra normas jurídicas con autonomía; por esto podemos hablar de un derecho del Seguro Social, con instituciones jurídicas propias, exigibilidad de los sujetos beneficiados por la norma para con la organización obligada y de la institución administradora para con los sujetos públicos o particulares que deben cumplir lo estatuido.

La Seguridad Social no puede ser individualmente exigible ni responde a aspectos concretos que puedan plantearse ante los tribunales y demandar el resarcimiento de un riesgo.

Al afirmar que el Seguro Social constituye una disciplina jurídica autónoma podemos conformar sistemas e instituciones propias, pero también un lenguaje técnico especial que distinga y preserve su autonomía.

Se presentan tres grupos para darnos una idea más clara del concepto de Seguridad Social.

- a) Las que se refieren a la Seguridad Social y no consideran al Seguro Social.
- b) Las que mezclan los dos conceptos, con pocos rasgos de identidad.
- c) Las que intentan considerar el Seguro Social con independencia respecto de otras disciplinas.

El artículo 2º de la Ley del Seguro Social (mexicana) se refiere a la seguridad en atención a su teología: " La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

1.1. Garantía del derecho humano a la salud: La salud debe entenderse no sólo como ausencia de enfermedad sino como un conjunto de elementos materiales que permiten el desarrollo armónico de la persona.

1.2. Esta garantía se expresa por medio de:

- Asistencia médica
- protección a los medios de subsistencia,
- Servicios sociales.

1.3. Objeto: Lograr el bienestar individual y colectivo.

Miguel A. Cordini ⁽⁹⁾ propone este concepto: “Es el conjunto de principios y normas que, en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales”.

Las normas y principios que regulan los sistemas e instituciones sólo pueden entenderse en función de la solidaridad social y al propio objeto de los sistemas e instituciones.

Se propone otorgar protección jurídicamente garantizada; esto es, legalmente exigible, en los casos de necesidad bioeconómica. Esta necesidad estará determinada por contingencias sociales.

Dino Jarach ⁽¹⁰⁾ la define como: La seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo le impidan conseguirlo con sus propios medios.

Marcos Flores Alvarez⁽¹¹⁾ Entiéndase por Seguridad Social la organización, dirección de la convivencia económica por los Estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de las insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción de forma lesiva para la dignidad humana.

(9) Cordini Miguel Angel. Derecho de la Seguridad Social, Ed Eudeba, Buenos Aires, 1996.

(10) Jarach Dino. Problemas económico- financieros de la Seguridad Social.

(11) Flores Alvarez Marcos. Actas del primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Miguel García Cruz : (12) La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

Moisés Poblete Troncoso: (13) la Seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar.

Ramón Gómez: (14) La Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección biosocioeconómica.

Para José González Gale: (15) reconoce que la Seguridad Social emplea los mismos métodos que el seguro, para su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez, la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención. Pero su vida debe ser ante todo, salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y amor. Y la seguridad social se empeña en llevar hasta donde sea posible, todo esto a cada hogar.

Por ello, sin descuidar a los enfermos, trata en primer término, de prevenir la enfermedad: Antes que a fundar orfanatos, hospitales y asilos tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos, dentro del hogar, haciendo llegar a él, el aseo, la higiene, la abundancia, en suma, las comodidades elementales que contribuyen a mantener la salud física y moral. Y en la concesión de subsidios a los parados que por supuesto no niega, antepone la obtención de trabajo para todo el mundo.

(12) García Cruz miguel. La Seguridad Social, México, 1951.

(13) Polete Troncoso Moisés. El Derecho del trabajo y la Seguridad Social en Chile, Ed. Jurídica Santiago de Chile, 1949.

(14) Gómez Ramón. Convivencias Interamericanas de Reciprocidad de Prestaciones de Seguridad Social, Contribuciones a la tercera Reunión de la Conferencia Internacional de Seguridad Social, 1951.

(15) González Gales José. Previsión Social. Academia de Ciencias Económicas, Ediciones Especiales, Núm 11 Editorial Losada, Buenos Aires, 1964.

Francisco José Martone: ⁽¹⁶⁾ La Seguridad Social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura; de amparo contra todos los infortunios y previsión. Es lucha contra la miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: Pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, accidente) pérdida del salario (paro forzoso, invalidez); procurando proteger la integridad físico orgánica de los hombres, conservándola o recuperándola, cuando se ha perdido manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia.

En resumen la seguridad social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral, económico, social, cultural.

Máximo Daniel Monzón: ⁽¹⁷⁾ El Seguro Social constituye una etapa legislativa y doctrinaria que supera el Derecho del trabajo y alcanza su máxima expresión en la Seguridad Social.

Boris Acharan Balv: ⁽¹⁸⁾ La Seguridad Social es el mecanismo destinado a corregir por medio del Seguro Social, la desigual distribución de la riqueza para asegurar la cobertura de los riesgos a que todos los componentes del grupo social se encuentren expuestos. La expresión riesgo utilizada en esta definición debemos entenderla en su acepción de pérdida de los recursos destinados a satisfacer necesidades vitales para el individuo.

Gustavo Arce Cano ⁽¹⁹⁾ El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o beneficiario, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

(16) Martone José Francisco, Seguro Social Obligatorio, Buenos Aires, 1951.

(17) Daniel Monzón Máximo, El seguro Social Moderno, Revista del Instituto Nacional de previsión Social, 1946.

(18) Achara Balv Boris, La evolución de la Seguridad Social, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1950.

(19) Arce Cano Gustavo. Del Seguro Social a la Seguridad Social, Ed, Porrúa, México.

De los anteriores conceptos se desprende la dificultad de conceder autonomía al Seguro Social y la natural resistencia a ubicarlo como instrumento del derecho del Trabajo o de la Seguridad Social. El Derecho del Trabajo es regulador de las relaciones laborales y se propone lograr y mantener el equilibrio entre los factores de la producción. Asimismo, el seguro Social configura un derecho de protección para ciertos sectores de la comunidad, donde se refleja un interés social y económico frente a aquellas contingencias que pongan en peligro su capacidad económica.

Roberto Pérez Patón: (20) El Seguro Social es la garantía más eficaz contra los adversos resultados económicos de los riesgos que disminuyen o extinguen la capacidad del hombre para el trabajo.

Borrajo Da Cruz: (21) El Seguro Social es todo seguro, tanto voluntario como obligatorio, sometido a un régimen jurídico especial para imperativos de justicia social.

El objeto de la actividad humana es disminuir elementos de inseguridad: La vida en sociedad sólo puede llevarse a cabo si contamos con los elementos indispensables que permitan la atención a las necesidades mínimas y los instrumentos para mantener y acrecentar los niveles de existencia.

La amplitud del término Seguridad hace que todas las artes y las ciencias queden incluidas en su concepción; desde el nacimiento hasta la muerte es un continuo luchar por acrecentar la seguridad. Así entendida, su marco es el continente en el que llevamos a cabo el quehacer cotidiano.

La Seguridad Social no es una ciencia ni puede ser parte del Derecho e integrar una disciplina autónoma. Como objetivo, la seguridad Social se propone proteger a todas las personas frente a cualquier adversidad, permitir que el ser humano lleve a cabo los objetivos sin mayor límite que el derecho de los demás.

El Derecho del Seguro Social puede definirse como “ El conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afectan su situación económica o su equilibrio psicobiológico.”

(20) Pérez Patón Roberto. Principios de derecho Social y de Legislación del trabajo, la Paz, 1946.

(21) Da Cruz Borrajo. Estudios Jurídicos de la Previsión Social, Editorial Aguilar, Madrid, 1963.

2.2.- ANTECEDENTES Y MARCO LEGAL.

El antecedente más inmediato lo encontramos en nuestro País, con respecto a las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, se remonta al decreto constitucional de Apatzingán de 1814.

Después del movimiento social de 1910 se fueron consagrando las leyes garantizadoras del disfrute de derechos mínimos para los mexicanos. La economía presentaba características semifeudales.

El 12 de diciembre de 1912, el Primer jefe expidió un decreto en cuyo artículo segundo se ordenaba la promulgación y vigencia, durante la lucha, de leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país con las reformas que la opinión pública demandara, a efecto de establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos.

En 1914, al triunfo de la Revolución, se establece el principio del estado de servicio social, reconociendo su capacidad y el deber de suplementar la acción económica individual sin menoscabo de la libertad del ciudadano y la obligación de organizar a la sociedad en una estructura que permitiera la protección de los débiles frente al libre juego de las leyes económicas.

En el Estado de Yucatán se dictó la Ley del Trabajo en 1915, Su artículo 135 establecía que el gobierno fomentaría una asociación mutualista en la que los trabajadores fueran asegurados contra los riesgos de vejez y muerte.

En 1916 se convocó al Congreso Constituyente, integrado por representaciones de carácter no muy definido, de todos los Estados de la República. El propósito de carranza era actualizar las normas de la Constitución expedida en 1857, cuyos efectos no se habían medido a causa de las luchas internas y las presiones del extranjero. En materia de trabajo el proyecto se apegaba al artículo 5º de la ley fundamental anterior.

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

Y por primera vez en el devenir histórico constitucional de México incorpora en su articulado preceptos de carácter social, tendientes a brindar tutela, protección y auxilio a las clases sociales económicamente débiles, a los trabajadores y campesinos, así como la atención de la familia, infantes y jóvenes.

En la fracción XXIX se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual , tanto el Gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”

Las leyes que se expidieron en los Estados tuvieron escasa aplicación. En 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y Territorios Federales que proponía la integración de cajas de ahorro para auxiliar a trabajadores desempleados.

En 1921 Álvaro Obregón ordenó la elaboración del Proyecto de Ley del Seguro Social que había de aplicarse en el Distrito Federal y que fue enviada al Congreso. En su exposición de motivos se reconoce que las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no habrán de tener su origen en la falta de leyes sino en las dificultades para su aplicación, lo que convierte a los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejan a los trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento, y la realización tiene que desarrollarse dentro de una legislación complicada, este proyecto preveía un tipo de seguro voluntario.

Las leyes del trabajo de Tamaulipas y de Veracruz de 1925 contienen la modalidad de seguro voluntario. Los patrones podrán sufragar sus obligaciones en los casos de enfermedades o accidentes profesionales de los trabajadores, mediante un seguro contratado a su costa con sociedades que pudieran otorgar garantía con aprobación de los gobiernos estatales. Los patrones que optaron por asegurar a sus trabajadores no podían de dejar de pagar las cuotas correspondientes sin causa justificada; así los trabajadores y las aseguradoras tenían acción para obligar al patrón por medio de juicio sumario ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Pasando al tema central de este apartado, a fin de superar la limitación legal, y con el propósito de dar satisfacción a necesidades imperiosas de la población trabajadora, por iniciativa del Presidente de la República Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma de la citada fracción XXIX del artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Septiembre de 1929, que textualmente dice: “Se considera utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”. Esta reforma además de permitir la redacción de una ley que correspondiera a nuevos conceptos, alejado de la vieja idea de las mutualidades o de las pequeñas cajas de previsión formadas por agrupaciones de trabajadores, con acción limitada, federalizó la legislación sobre el Seguro Social.

La reforma constitucional citada, abrió nuevas perspectivas. Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, quien sigue a los presidentes de transición, se realizaron nuevos estudios dentro de los lineamientos de esta reforma, pero las indudables dificultades técnicas y legales que la creación del Seguro Social

representaba y la situación económica del País, no permitieron entonces su establecimiento.

La aplicación del seguro Social en México ha sido paulatinamente, los trabajadores al servicio del Estado reciben los beneficios a través de un organismo llamado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE). Sociedades cooperativas de producción, trabajadores del campo, ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola.

El trabajo a domicilio aunque ya sea obligatoria su observancia y afiliación al Seguro, este no ha podido todavía controlarlo.

Los servicios que presta son los siguientes:

I.- Seguro de enfermedad no profesional y maternidad.

a) Enfermedad no profesional.

Aquel trabajador que sufre una enfermedad que no sea considerada como profesional, pero que lo incapacite para percibir algún salario, queda amparado por el sistema de seguridad social, pues tiene el derecho a recibir la asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica que sea necesaria, así como a percibir conforme a una tabla de equivalencia un subsidio en dinero destinado a cubrir las necesidades vitales de la familia, pero además de este beneficio se presta a la esposa e hijos menores de 16 años del trabajador, a falta de aquella a la concubina, aunque lógico es que lo único que no percibirán será la ayuda económica.

b) Maternidad.

En cuanto al servicio de maternidad, la mujer asegurada tiene derecho durante en embarazo, al alumbramiento y a recibir asistencia obstétrica necesaria, así como un subsidio de dinero igual al que comprende en casos de enfermedad no profesional. Además la trabajadora asegurada tiene derecho a recibir lo que se llama ayuda para lactancia hasta los seis meses posteriores al parto. La asistencia obstétrica necesaria se otorga también a la esposa del trabajador asegurado o afiliado al Seguro Social, o a la concubina en su caso, quienes como es lógico, no percibirán subsidio.

En este ramo del seguro los gastos son cubiertos por la participación tripartita del estado, patrón y trabajador tal como funciona en los principales sistemas del Seguro Social en el mundo.

II.- Seguro de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, invalidez, vejez, cesantía y muerte.

a) Accidentes de trabajo

Con relación a esta rama del Seguro Social se ha suscitado el problema de si el seguro de accidentes de trabajo debe o no estar comprendido dentro del sistema general del Seguro Social, en atención a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que no menciona la protección de estos riesgos, los cuales, conforme a las fracción XVI del mismo precepto, le carga la totalidad de la responsabilidad en exclusiva al patrón.

La citada fracción XXIX, al referirse a los diversos seguros menciona el de enfermedad y accidente, sin excluir a los que son de carácter profesional, exclusión que sería necesario que estuvieran expresamente hechas para que fueran segregados de un sistema de seguridad general que la propia Carta Magna preconiza como de utilidad pública .

Por otra parte no existe razón teórica de peso, para estimar que los riesgos profesionales, que son los que mas consecuencias graves causan entre las clases trabajadoras, deben de ser eliminados de un sistema de seguridad general y sometidos a un tratamiento jurídico distinto del que reciben los otros riesgos sociales. La fracción XIV del artículo 123 Constitucional contiene una prevención de efectos inmediatos consistente en declarar, desde del momento de su vigencia, la responsabilidad de los patrones en esas contingencias de desgracia, a la vez que establece , también con carácter de inmediata, la obligación del patrón de pagar la indemnización correspondiente.

b) Enfermedad profesional.

Por lo que hace a la enfermedad profesional, no se da definición alguna, solo se toman como enfermedades profesionales las que se señalan en la tabla respectiva de la ley Federal del Trabajo, el pago de los gastos corresponden exclusivamente a las cuotas patronales ya que en ambos la responsabilidad cae directamente sobre ellos.

c) Estado de invalidez

En estas condiciones se requiere que el obrero, por enfermedad o accidente no profesional, se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a su capacidad y a su ocupación anterior, una remuneración equivalente por lo menos a un tercio de lo que habitualmente en la misma región, recibe un trabajador seno del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga.

No exige, para conceder este seguro como lo hacen legislaciones más severas, que el obrero se encuentre imposibilitado de manera total y permanente para desempeñar cualquier trabajo, sino que se halle en las condiciones antes mencionadas.

d) Vejez.

Este seguro tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado su juventud y sus energías en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia cuando por avanzada edad no pueden obtener un salario. Con este fin, los asegurados que hubieren cumplido 65 años de edad, tienen derecho a recibir una pensión, aunque no sean inválidos.

Sin embargo, no puede decirse con ello que se lesionen los intereses de los trabajadores, en virtud de que, en el estado de invalidez puede recibir tal pensión el obrero que, aún sin haber cumplido la edad exigida para la vejez, se halle imposibilitado, a consecuencia de una enfermedad o accidente no profesional, para procurarse una remuneración equivalente, por lo menos, a un tercio de lo que habitualmente obtiene, en la región, un trabajador del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga. Por lo que puede decirse que entre el seguro de invalidez y el de vejez existe una estrecha interdependencia.

e) Cesantía.

El Seguro Social quiere proteger a cuanto sea posible a los trabajadores viejos que sin ser inválidos y sin haber alcanzado la edad de 65 años, se encuentren sin empleo, considerando que en estas condiciones, debido al desgaste sufrido, que necesariamente merma en gran proporción su potencialidad para el trabajo, se ven precisados a colocarse en una situación de inferioridad para obtener ocupación respecto a los demás obreros; y en tal virtud se establece que los asegurados que hubieren cumplido 60 años de edad y se encuentren privados de trabajo remunerado, tienen derecho a percibir pensiones de vejez calculadas, conforme una tarifa reducida señalada en el reglamento. Esto implica aseguramiento del riesgo de desocupación en edad avanzada.

f) Muerte.

El seguro contra el riesgo de muerte, tiene como finalidad proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos menores de edad un refugio económico que los sustraiga de la miseria que puede conducir a la mendicidad o a la delincuencia y que les permita, por el contrario, ser en el futuro hombres útiles a la sociedad.

Este seguro proporciona a la viuda, o en su defecto a la concubina del asegurado, y a cada uno de sus hijos menores de 16 años, pensiones con las cuales puedan atender sus necesidades vitales, y como se señalan pensiones individuales, su conjunto constituye una aportación cuya cuantía es proporcional al número de deudos del trabajador fallecido.

El pago de estos gastos corre por cuenta de la aportación tripartita de las cuotas asignadas a los obreros, el empresario y la parte correspondiente al Estado.

Otras prestaciones: Centros Vacacionales.

Procurando evitar en lo posible mayores desembolsos de lo que sus salarios les permiten, el Seguro Social trata de coadyuvar con los períodos de descanso obligatorio para los trabajadores, para ello, ha puesto a su servicio hasta la fecha un centro vacacional, que llena los requisitos y funciona tal cual un centro de recreo en donde las cuotas son mínimas y el descanso tanto físico como mental del trabajador es altamente positivo.

2.2.1.- PRIMERA LEY

Los problemas que tenían las empresas era su débil economía y carecían para competir en el mundo industrial, con tecnología avanzada, era imposible lograr traspasar a los mercados en otros países.

Los cambios frecuentes de gobierno a principios del siglo y las constantes luchas internas incrementaban la desconfianza y configuraban el mayor obstáculo para convencer a los particulares de que el gobierno sería un administrador capaz.

La implantación del Seguro Social debía interesar a los patrones puesto que contribuía a la tranquilidad del obrero y el aumento de su capacidad de rendimiento al evitar posibilidades de conflictos y propiciar un mejor entendimiento entre los factores de la producción..

En 1932 el Congreso de la Unión expidió un decreto en el cual otorgaba facultades extraordinarias con el fin de que en un plazo de ocho meses se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, que no se pudo cumplir debido al precipitado cambio de gobierno .

El primer Plan Sexenal del Gobierno del Partido Nacional Revolucionario disponía "Será capítulo final en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros que sustraiga del interés privado esta importante rama de la economía". En el gobierno del Presidente Cárdenas se discutió el problema del Seguro Social. El departamento del Trabajo, el de Salubridad, la Secretaría de Gobernación, la Comisión de Estudios de la Presidencia, elaboraron sus respectivos proyectos para establecer al Seguro Social.

La confusión que se produjo en torno a este ley motivó que la Ley General de Sociedades de Seguros estableciera en el artículo 8 transitorio que al Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes para establecer el seguro Social; se fue creando un ambiente de convencimiento y el artículo 305 de la vieja ley del Trabajo de 1932, dispuso que los patrones podrían cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador, en lugar de la indemnización que debía percibir.

El segundo Plan Sexenal de Gobierno, formulado por el Partido de la Revolución Mexicana, estableció que “Durante el primer año de vigencia de este plan se expedirá la Ley de Seguros Sociales, que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada”.

El 2 de junio de 1941, el Ejecutivo Federal dictó un acuerdo mediante el cual se ordena a cinco secretarías la elaboración de estudios encaminados a establecer el Seguro Social.

En 1942 se envió al Congreso de la Unión el proyecto de ley, publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, con múltiples reformas hasta el 1º de abril de 1973.

2.2.2.- PRINCIPIOS DE LA PRIMERA LEY

PROTECCIÓN AL SALARIO. El salario “es 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. El régimen del Seguro Social representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero, de otra manera, tendría que obtenerlo de su único ingreso, por lo cual constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económica débil de la población, estabilización a la que debe aspirarse, tanto porque su logro vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del País”.

TEORIA OBJETIVA DEL RIESGO. “Es el desempeño de sus labores, el obrero se halla 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 acarrear fatalmente 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 es cierto a todo ser humano amenaza, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que 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”.

INTERES SOCIAL. “Si desde el punto de vista del interés particular del obrero es legítima la implantación de un sistema como el Seguro Social, que está destinado a proteger su economía familiar, también y desde el más amplio punto de vista de los intereses de la sociedad, tal medida halla una plena justificación, porque con la misma se tiende a evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional”.

INTERES PÚBLICO. “El Seguro Social no considera el riesgo particular de cada persona que se asegura sino que atiende a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar. Debe destacarse también que como la protección impartida por el Seguro Social entraña a una función de interés público, no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene el deber de intervenir, en su establecimiento y desarrollo porque quien sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera, que con motivo de estos acontecimientos ve trastornadas sus actividades y amplificados muchos de sus problemas”.

APLICACIÓN LIMITADA. “El régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de un modo general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo. El Seguro Social limita la protección del capital humano a los seres más débiles económicamente quienes, como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país y esta protección se hace de forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea, en relación con el monto de un salario, su antigüedad, etc”.

SERVICIO PÚBLICO. “Como en la conservación de las energías productivas no sólo va de por medio el derecho del asalariado, sino también el beneficio de los empresarios y el interés todo de la colectividad, compete al Estado encauzar el Seguro Social como un servicio público encomendado a un Instituto descentralizado que, con la aportación oficial, de los trabajadores y de los patrones acuda prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional”.

CARÁCTER OBLIGATORIO. “Debe establecerse con el carácter de obligatorio, para garantizar la estabilidad y la permanencia del sistema y también para extenderlo a mayor número posible de las personas que deben quedar comprendidas en él. El carácter obligatorio del seguro Social hace imposible el hecho que la falta de previsión y más concretamente, la falta de pago de primas, ocasione como ocurre en los seguros privados, la pérdida de los derechos del asegurado, pues el aseguramiento y el pago de cuotas es forzoso”.

De conformidad con el Derecho Administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado, y controlado por los gobernantes por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la

interdependencia social y porque además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado.

El carácter obligatorio se refiere al aseguramiento y pago de cuotas. Estas afirmaciones del Ejecutivo permite establecer las bases de la argumentación acerca de la naturaleza de la cuota; si estamos frente a una obligación de pago de prestaciones, este deber encuentra sostén en una norma superior a la ley, que es la Constitución.

RAMAS. “La iniciativa considera comprendidos dentro del Seguro Social los siguientes riesgos: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades generales y maternidad e invalidez, vejez y muerte. Igualmente considera asegurada, como las limitaciones a las que a su tiempo se hará referencia, la desocupación en edad avanzada”.

FACULTAD DE EJECUTIVO: “Se deja al poder Ejecutivo la facultad de determinar las fechas y la circunscripción territoriales en que se implantarán los diversos ramos del seguro, así como los grupos de trabajadores a que se vaya haciendo extensivo. Tal determinación será hecha a propuesta del Instituto que especialmente se crea, según lo aconsejan las condiciones de situación geográfica, densidad de población asegurable, desarrollo industrial y la posibilidad de establecer los servicios respectivos”.

CRECIMIENTO: “Comprenderá desde luego sólo a los trabajadores que presten servicios en empresas privadas estatales, de administración obrera o mixtas, a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los apéndices especiales contratados con ese carácter para extenderse y posteriormente a los trabajadores del Estado, de empresas de tipo familiar y a domicilio, del campo, de los domésticos, los temporales y los eventuales”.

COOPERATIVAS: “ Quedan incluidos los miembros de sociedades cooperativas de producción, porque aunque no tienen las características jurídicas de los obreros asalariados, sí pertenecen al mismo sector de los económicamente activos y agrupados como están en unidades de trabajo establecidas para el aprovechamiento de una fuente de producción o para la transformación de materias primas en determinadas ramas industriales, no presentan las dificultades prácticas que otros trabajadores, colocados en diferente situación, ofrecerían al ser considerados, desde el primer momento, sujetos al sistema”.

CLASIFICACION POR RIESGOS: “El elemento riesgo-objetivo es primordial para hacer la fijación de las cuotas que deben cubrir los patrones.

Este riesgo objetivo es determinado por el método y el procedimiento de trabajo de la empresa, por la maquinaria empleada y especialmente por los medios técnicos de protección y prevención de accidentes.

En ocasión de la clasificación debe ser fijada también la unidad de tarifa, con base con el nuevo material. Si se elige para la clasificación de los riesgos el método más empleado que da la categoría de empresas más peligrosas el porcentaje 100, se clasifican las empresas normales de una clase por un porcentaje medio de esta clase, y solamente si hay condiciones anormales, ya sea a favor de la empresa, ya sea por la falta de medios para prevenir el accidente, pues hay circunstancias que aumentan o reducen el riesgo, se concede a las empresas un porcentaje o grado más alto o más bajo.

En la primera formación de las clases y de los grados o porcentajes de riesgo debe tenerse en cuenta el principio de que la empresa o la categoría de las empresas deben pagar aproximadamente una aportación total que cubra todas las obligaciones provenientes de accidentes, esto es, teniendo en cuenta la diferencia entre prestaciones temporales y rentas vitalicias. Con esto se consigue que haya un equilibrio entre las clases y grupos de empresas, y se impide que las clases o grupos que permanentemente son pasivas, trasladen una parte de su carga a las otras”.

2.3.- FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO.

Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la ley.

Satisfacer las prestaciones que se establece en la ley.

Invertir sus fondos de acuerdo a las disposiciones de esta ley.

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

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

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

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

Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta ley.

Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social.

Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido.

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

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

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

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

Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda para el personal del Instituto del Fondo nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto.

Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que

goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales.

Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgo de trabajo.

Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta ley.

Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la ley y demás disposiciones aplicables.

Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en la ley y en el Código y emitir los dictámenes respectivos.

Establecer coordinación con las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal, Estatales y Municipales, para el cumplimiento de sus objetivos.

Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y sus reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el reglamento respectivo.

Realizar las inversiones en sociedades y empresas que tengan objeto social complementario o a fin al del propio Instituto.

Celebrar convenios de coordinación con la federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en la ley.

Promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social, utilizándola como una herramienta para la generación de nuevos conocimientos, para la mejoría de la calidad de la atención que se otorga y para la formación y capacitación del personal.

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

Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez,

conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al fondo nacional de la vivienda , previo convenio de la coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien un documento impreso.

Hacer efectivas las fianzas que se otorguen a su favor para garantizar obligaciones fiscales cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código.

Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patrones, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación que proceda.

Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se requieran.

Autorizar el registro a los contadores públicos, para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el régimen respectivo.

Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incosteabilidad del mismo. La cancelación de estos créditos no libera al deudor de su obligación de pago.

Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención a derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad .

Celebrar convenios de cooperación e intercambio, en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector estatal.

Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas, aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto.

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

Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y de capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patrones y demás sujetos obligados, en los términos de este Código.

Prestar servicios a quienes no sean derechohabientes, a título oneroso, a efecto de utilizar de manera eficiente su capacidad instalada y coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, siempre que ello no represente menoscabo en la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes.

El Instituto, a fin de lograr una mayor eficiencia en la administración del Seguro Social y el despacho de sus asuntos de su competencia, contará con órganos de operación administrativa desconcentrada, así como con órganos colegiados integrados de manera tripartita por representantes del sector obrero, patronal y gubernamental, cuyas facultades, dependencia y ámbito territorial se determinarán en el reglamento Interior del Instituto.

El Instituto tendrá acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal y, en general, a obtener de las oficinas públicas cualquier dato o informe que se considere necesario de no existir prohibición legal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios no serán sujetos de contribuciones federales, estatales y municipales. La Federación, los estados, el Gobierno del Distrito Federal, y los Municipios no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad, aun en el caso de que las contribuciones, conforme a una ley general o especial fueran a cargo del Instituto como organismo público o como patrón. En estos supuestos se consideran comprendidos como los impuestos indirectos y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a las prestaciones de servicios públicos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social se considera de acreditada solvencia y no estará obligado, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo. Los bienes del Instituto afectos a la prestación directa de sus servicios serán inembargables.

2.4.- TIPOS DE ASEGURAMIENTO.

El Seguro Social comprende:

- I.- El régimen obligatorio.
- II.- El régimen voluntario.

El régimen obligatorio comprende los seguros de:

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

El régimen voluntario comprende el seguro de salud para toda la familia.

En el artículo 240 de la Ley del Seguro Social nos menciona que todas las familias de México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto podrán celebrar con el Instituto mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.

2.4.1.- SUJETOS DE ASEGURAMIENTO.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley del Seguro Social reformado el 20 de Diciembre del 2001 son sujetos de aseguramiento:

- I.- Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones.
- II.- Los socios de sociedades cooperativas.
- III.- Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala la ley y los reglamentos correspondientes.

En el artículo 13 de la Ley del Seguro Social voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I.- Los trabajadores en industrias familiares y los dependientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.

-Los trabajadores domésticos.

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

-Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

-Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas, y Municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.

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

Enseguida se mencionarán los sujetos de aseguramiento del seguro de enfermedades y maternidad y en el artículo 84 nos dice que quedan amparados por este seguro:

I.- El asegurado.

II.- El asegurado pensionado por:

- a) Incapacidad permanente, total o parcial.
- b) Invalidez
- c) Cesantía en edad avanzada o vejez.
- d) Viudez, orfandad o ascendencia.

III.- La esposa del asegurado, o a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tendrá derecho a la protección

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o a falta de éste el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada y reúnan los requisitos del párrafo anterior.

La esposa del pensionado en los términos de los incisos a,b,c, a falta de esposa, la concubina si se reúnen los requisitos de la fracción III.

Los hijos menores de 16 años del asegurado y de los pensionados.

Los hijos del asegurado cuando no puedan mantenerse con su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional.

Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados, por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los de pensionados por incapacidad permanente, en los mismos casos y condiciones establecidos por el artículo 136.

El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste.

El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a, b, c y de la fracción II, si reúnen los requisitos de convivencia señalados en la fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, inclusive tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes.

- a) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado y .
- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones consignadas en el artículo 91 de esta ley.

En el artículo 85 para los efectos de este seguro se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad, aquella en la que el Instituto certifique su padecimiento.

El disfrute de las prestaciones de maternidad se iniciara a partir del día en el que el Instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto, la que servirá de base para el cómputo de los cuarenta y dos días anteriores a aquél para los efectos del disfrute del subsidio que, en su caso, se otorgue en los términos de esta ley.

El artículo 86 nos habla de que para tener derecho a las prestaciones consignadas en este capítulo , el asegurado, el pensionado, y los beneficiarios deberán sujetarse a las prescripciones y tratamientos médicos indicados por el instituto.

2.5 FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros que serán designados en la forma siguiente:

- I.- Diez por el Ejecutivo federal.
- II.- Diez por las organizaciones patronales y
- III.- Diez por las organizaciones de trabajadores.

Dichos miembros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General.

La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga en reglamento relativo.

La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

La suficiencia de recursos para todos y cada uno de los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida y guarderías y prestaciones sociales así como de salud para la familia y adicionales, desde ser examinada anualmente al realizar el informe financiero y actuarial.

Si el balance actuarial acusare superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo de cincuenta por ciento de los ingresos anuales respectivos. Después de alcanzar este límite, el superávit se aplicará, según la decisión de la Asamblea General al respecto, a mejorar las prestaciones de los seguros que se encuentran en este supuesto.

2.5.1.- FACULTADES DEL CONSEJO TÉCNICO.

El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario de Trabajo y Previsión Social y el Director General, serán Consejeros del Estado, sin perjuicio de lo establecido por el párrafo anterior. El Director general presidirá siempre el Consejo Técnico.

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de Consejero. La designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo.

Los Consejeros así electos durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La designación será revocable, siempre que lo pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al Consejero de que se trate o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite.

Los Consejeros representantes patronales y de los trabajadores, recibirán los emolumentos y prestaciones que al efecto determinen los consejeros representantes del Estado, a propuesta del Director General, sin que ello les otorgue el carácter de trabajadores, asegurados, derechohabientes del Instituto ni algún otro derecho adicional.

Los integrantes del Consejo Técnico deberán abstenerse de promover o participar directa o indirectamente, a título personal, en la atención de solicitudes, planteamientos o recursos que patronos o derechohabientes planteen ante el Instituto. El Consejo Técnico emitirá lineamientos sobre los cuales sus integrantes podrán ejercer funciones de representación y gestoría ante el Instituto, respecto de los sectores y organizaciones a que representen, a fin de evitar conflictos de interés.

El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

I.-Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto, con sujeción a lo previsto en esta ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;

II.-Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en esta ley.

III.-Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determine esta ley y el reglamento.

IV.-Aprobar la estructura orgánica básica del Instituto, a efecto de proponerla al Ejecutivo Federal para su consideración en el reglamento interior del mismo, que al efecto emita, así como la estructura ocupacional correspondiente y sus modificaciones, los niveles salariales, las prestaciones y los estímulos de desempeño de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta ley, los que se determinarán conforme a los tabuladores que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de los derechos de los trabajadores de base, conforme a un sistema de valuación de puestos.

V.-Convocar a la Asamblea General ordinaria y extraordinaria.

VI.-Discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto que someta a su consideración el Director general, así como autorizar adecuaciones al presupuesto aprobado.

VII.-Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas, pudiendo delegar esta facultad, a las unidades administrativas que señale el reglamento interior, así como emitir las disposiciones de carácter general sobre reversión de cuotas para los seguros que expresamente establece esta ley y las correspondientes a la prestación indirecta de servicios.

VIII.-Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme la ley corresponde otorgar al instituto, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes.

IX.-Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta ley, que ocupa el nivel jerárquico inmediato inferior al Director general del Instituto.

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

XI.-Discutir y en su caso, aprobar el programa de actividades que someta a su consideración el Director General.

XII.-Aprobar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores clasificados como de confianza "A" en el contrato colectivo de trabajo.

XIII.-Asimismo establecer en su caso, de común acuerdo con el sindicato de los trabajadores los términos en que ese sistema podrá hacerse extensivo a los trabajadores clasificados como de base y de confianza "B" en el contrato colectivo de trabajo y a la aplicación de los reglamentos derivados del mismo.

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

XV.-Conocer y resolver de oficio o a petición del Director General, aquellos asuntos que por su importancia, trascendencia o características especiales así lo ameriten.

XVI.-Establecer las condiciones de aseguramiento y cotización de aquellos grupos de trabajadores que por sus actividades profesionales, la naturaleza de su trabajo, sus especiales condiciones de tiempo y lugar o por índole de sus procesos

productivos, no se adecuen a los requisitos generales del régimen obligatorio de esta ley, a fin de hacerlos equitativos, respetando los elementos del sujeto, objeto, base, cuota, primas de financiamiento y época de pago de las cuotas conforme a lo establecido en la ley.

XVII.-Expedir bases para extender, hasta los veinticinco años de edad, los derechos a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, que se otorgarán dentro del territorio nacional, a los hijos de los trabajadores mexicanos asegurados que laboren en el extranjero y que se encuentren estudiando fuera del país en planteles educativos equiparables a los del sistema educativo nacional.

2.5.2.- FACULTADES DE LA COMISION DE VIGILANCIA.

La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia que estará compuesta por seis miembros . Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos que constituyan la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en su cargo seis años, y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. Al menos uno de los miembros designados por el Ejecutivo Federal deberá estar adscrito a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir a la mitad la representación estatal. La designación será revocable. Siempre que lo pidan los miembros del sector que hubiese puesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente mediante procedimiento en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción lo solicite, en términos de lo señalado en el reglamento interior.

I.-Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo a las disposiciones de la ley y sus reglamentos.

II.-Practicar la auditoria de los balances contables y al informe financiero y actuarial a que se refiere el artículo 261 de la ley, así como comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.

III.-Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara la ley.

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

V.-En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a la Asamblea General Extraordinaria.

2.5.3.- FACULTADES DE LA DIRECCIÓN GENERAL

El Director General será nombrado por el Presidente de la República debiendo ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico.
- II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.
- III.-Representar legalmente al Instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y del dominio, y las especialidades que requieran cláusula especial conforme al Código Civil federal o cualesquiera otra ley, así como ante todas las autoridades.
- IV.-El Director General podrá delegar la representación, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- V.-Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.
- VI.-Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos.
- VII.-Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe financiero y actuarial.
- VIII.-Proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza mencionados en la fracción IX del artículo 264.
- IX.-Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta ley, facultad que podrá ser delegada en los términos que establezca el Reglamento Interior del Instituto, que deberá señalar las unidades administrativas del mismo y su circunscripción geográfica.
En cualquier caso los trabajadores de confianza a que se refiere esta fracción y la anterior deberán contar con la capacidad, experiencia y demás requisitos que se determinen en el Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta ley.
- X.-Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto.
- XI.-Ejercer las funciones en materia de presupuesto, conforme a lo dispuesto de esta ley.
- XII.-Presentar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión los informes a que se alude la presente ley.

El Director General será auxiliado en el cumplimiento de sus funciones por los servidores públicos de mando, personal de base y de confianza que se establezcan en el Reglamento Interior del Instituto que a propuesta del Consejo

Técnico, expida el Ejecutivo Federal considerando lo que al efecto se estipule en el contrato colectivo de trabajo suscrito con los trabajadores del Instituto.

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

2.5.4.- DE LOS ORGANOS REGIONALES Y DELEGACIONALES.

Los Consejos Consultivos Regionales se integrarán en la forma que determine el Consejo Técnico, debiendo estar representados en los mismos todas las delegaciones que correspondan a la región e invariablemente deberán mantener la proporcionalidad entre las representaciones de los trabajadores, de los patrones y del gobierno.

Dichos Consejos sesionarán bimestralmente en forma ordinaria y en forma extraordinaria en cualquier tiempo cuando así lo requiera.

Los Consejos Consultivos Regionales tendrán las atribuciones siguientes:

- I.-Resolver sobre las operaciones del Instituto en la región respectiva que excedan las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales.
- II.-Conceder, rechazar y modificar prestaciones económicas diferidas.
- III.-Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por la ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo.
- IV.-Opinar en todo aquello en que el Director general o cualquiera de los órganos del Instituto en este nivel sometan a su consideración.

Son atribuciones de los Directores Regionales en su ámbito de circunscripción territorial las siguientes:

- I.-Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Consultivo Regional.
- II.-Autorizar las actas de sesiones celebradas por el Consejo Técnico Consultivo Regional y vetar los acuerdos de éste cuando no observan lo dispuesto por la ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales.

Los Consejos Consultivos Delegacionales estarán integradas por el Delegado que fungirá como presidente del mismo; un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la Delegación; dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes.

Los integrantes del Consejo Consultivo Delegacional representativos de los sectores pertenecerán en su cargo seis años. Las organizaciones que los hubiesen designado tendrán derecho a removerlos libremente.

Las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto son:

- I.-Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la delegación y sugerir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnicos, administrativos y sociales a cargo de la misma.
- II.-Opinar en todo aquello en que el delegado o cualquiera de los órganos del Instituto en este nivel sometan a su consideración.
- III.-Ser el portavoz autorizado de la delegación ante los sectores representados y de éstos ante la delegación a fin de lograr las mejores relaciones y la colaboración de los sectores en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo.
- IV.-Tramitar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, el recurso de inconformidad en los términos autorizados por el Consejo Técnico.

Los Delegados del Instituto tendrán las facultades y atribuciones siguientes:

- I.-Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional.
- II.-Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo delegacional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico a las políticas institucionales.
- III.-Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos Delegacionales.
- IV.-Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme a esta ley le corresponde otorgar al Instituto.
- V.-Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional con los antecedentes y documentos del caso para su resolución.
- VI.-Autorizar las certificaciones que expida la Delegación.

Los subdelegados del Instituto tendrán las facultades siguientes:

- I.-Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo Técnico, la Dirección General y Consejo Consultivo Delegacional y la Delegación.
- II.-Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la delegación con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución por el Consejo Consultivo Delegacional.

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

- I.-Hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización y accesorios legales.
- II.-Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación.
- III.-Ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.
- IV.-Requerir a las compañías afianzadoras el pago de fianzas otorgadas a favor del Instituto para garantizar las obligaciones fiscales a cargo de terceros e instaurar el procedimiento administrativo de ejecución.

2.6.- ASPECTOS GENERALES DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES

2.6.1.- SU CONCEPTUALIZACION JURÍDICA DOCTRINAL

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.

El Instituto debe contar, para la exigibilidad del pago, con los apoyos legales derivados de la propia naturaleza . Algunos autores dan el carácter fiscal, lo que obligaría a fundamentarla en la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

El precepto de la Ley Suprema establece la obligación de los mexicanos a contribuir con el gasto público; las condiciones se dan en la propia Constitución de la manera clara y precisa. Debemos: Contribuir, al gasto público, de la Federación, Estados o Municipios , en la forma proporcional y equitativa, que determinen las leyes. Las contribuciones deben corresponder al gasto público del Gobierno Federal, Estatal o Municipal; la clave está en el concepto de gasto público, mismo que se emplea en forma tan amplia hasta llegar a confundirlo con el interés público o con cualquier erogación efectuada por el gobierno. El gobierno tiene que satisfacer necesidades de índole variable, integradas en presupuesto; éstas configuran gasto, erogación al realizar, recuperable en algunos casos, determinables y previamente calculadas y sometidas a la aprobación de los cuerpos legislativos. Para cubrir los presupuestos los mexicanos contribuimos mediante el pago de impuestos, productos, derechos , aprovechamientos y cuotas que atiendan los gastos públicos en alguno de los tres niveles de la administración.

De esta forma, la cuota del Seguro Social forma parte del gasto público.

Establecer si el Instituto lleva a cabo los actos enmarcados en la esfera de la administración pública.

Precisar la correspondencia al ámbito federal, estatal o municipal.

Con relación al primer punto referido al gasto público, debe recordarse que el Seguro Social tiene un gobierno propio, con órganos superiores que determinan la manera de ser y actuar del Instituto. Esto lo ubica como un organismo autárquico, cuyas funciones están limitadas en la ley, pero no supeditadas a la aprobación de una identidad superior.

Puede decirse que los organismos descentralizados tienen personalidad propia para tomar decisiones sin que éstas deban ser confirmadas ni las instituciones estén obligadas a atender señalamientos o recomendaciones externos. Un organismo descentralizado puede tomar decisiones , pero carece de órganos de gobierno debido a que desempeña una función que corresponde a la administración pública Esta administración separa ciertas funciones para facilitar el cumplimiento; no obstante queda sujeta a aspectos normativos y de supervisión.

El gasto público lo refieren los especialistas al servicio público, entendiéndolo como aquél que afecta el interés general .

El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en la forma y condiciones previstas en la ley y sus reglamentos.

Los asegurados y sus beneficiarios para recibir o, en su caso, seguir disfrutando de las prestaciones que esta ley otorga , deberán cumplir con los requisitos establecidos en la misma o en sus reglamentos. Se insiste en distinguir la prestación que en dinero o en especie debe cubrir el Instituto y por otra, una contraprestación que como cuota corresponde pagar a los derechohabientes.

El Instituto está facultado lo mismo para recaudar las cuotas y percibir los demás recursos, que para satisfacer las prestaciones establecidas en la ley. Los recursos del Instituto se integran, en primer lugar, con las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la ley, y en segundo término con las contribuciones del estado de donde podrá derivar el absurdo de situar al gobierno como contribuyente del seguro. La Asamblea General discutirá anualmente para su aprobación o modificación en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente.

La suficiencia de los recursos deberá ser examinada periódicamente cada tres años por lo menos al practicarse el balance actuarial. En consecuencia, los gastos que efectúa el Instituto son prestaciones determinadas por su ley conforme a los ingresos que en forma de cuotas paga la población obligada como

contraprestaciones. La relación entre prestación y contraprestación es inmediata y directa; a mayor prestación del Instituto corresponde la aportación de una cuota más elevada. Además el Instituto cuenta con su propio régimen de control, administración y revisión; los egresos se determinan en presupuestos anuales, mediante exámenes periódicos de suficiencia, con base en cálculos matemático-actuariales.

El gasto público lo realiza la administración pública y atiende necesidades generales; se encuentra en un presupuesto elaborado por el órgano ejecutivo del gobierno y sujeto a la aprobación de un elemento distinto, que es el organismo legislativo local o federal. Desde este punto de vista, el gasto del Seguro Social es ajeno al gasto público, por su naturaleza, elaboración, control y aprobación.

El segundo aspecto se refiere a determinar si los actos del Instituto caen en la esfera de la Administración Pública. Conforme a la Constitución el gobierno lleva a cabo tres funciones: administrativa, legislativa y judicial. Estas son correlativas aunque no exclusivas de los llamados “poderes” Ejecutivo, legislativo y Judicial. Así hablamos de actos desde el punto de vista formal, según el organismo del que emanan, y material, en atención a su propia naturaleza. Corresponden al Ejecutivo los actos de la administración pública a cargo del presidente de la República y comprende los organismos centralizados como las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal y los órganos desconcentrados. En otra esfera se ubican las empresas paraestatales, desde los organismos descentralizados hasta las empresas paraestatales, desde los organismos descentralizados hasta las empresas de participación estatal. En el supuesto de estimar los actos del Instituto como parte de la administración pública, debe ubicársele en la esfera descentralizada o en la paraestatal.

En su artículo 5 de la Ley precisa que la organización y administración del Seguro Social está a cargo del organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. Es fácil entender la voluntad del legislador, al cuidar el interés público y prever las contingencias que motivan el funcionamiento del Seguro Social, al darle el carácter de organismo público descentralizado con los elementos de personalidad y patrimonio propios. Esto implica que: No todo organismo público descentralizado pertenece al ámbito del Ejecutivo. El origen de un organismo público necesariamente debe establecerse en la Constitución.

La cuota no es contribución en los términos de la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

Mediante el pago de la cuota no se cubren servicios públicos sino contraprestaciones.

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.

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

El Instituto, por tanto, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo. Puede determinar créditos y bases de liquidación, fijarlos en cantidad líquida, cobrar y percibirlos de conformidad con la ley. Se ratifica su autonomía con relación a la administración pública. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede intervenir en auxilio del Instituto para hacer efectivos créditos a su favor; al respecto la Suprema Corte de Justicia ha señalado: “ tiene efectos sólo en la parte oficiosa” . (Amparo en revisión 4607/55, promovido por Manufacturas Unidas, S.A., el 29 de junio de 1971, por unanimidad de votos).

En virtud del interés público en la expedición de la ley, se parte del principio de universalidad al implantar el régimen del Seguro Social en toda la República con las modalidades que el propio ordenamiento señala (art. 14); los patrones están obligados a enterar las cuotas obrero patronales (art. 19 III) y tendrán derecho a retener las correspondientes al trabajador. Cuando esta retención se omita del pago del salario, sólo podrán descontar al trabajador el importe hasta de cuatro cotizaciones semanales (art. 44). En el supuesto de trabajadores con salario mínimo, el patrón cubrirá enteramente la cuota.

El pago de las cuotas será por bimestres vencidos, a mas tardar el día quince de los meses de enero. Febrero, marzo, mayo, junio , agosto, octubre y diciembre, por el cincuenta por ciento del monto de las cuotas obrero patronales que correspondan al bimestre inmediato anterior. En las empresas nuevas los pagos provisionales se harán a partir del segundo bimestre.

Los capitales constitutivos deberán pagarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de su monto.

La falta de pago oportuno de créditos, pagos provisionales y capitales constitutivos fincará recargos moratorios. Esta disposición previene una falta de liquidez del Instituto, supuesto en el que nunca se ha encontrado, a pesar de

lamentables administraciones. El pago anticipado no puede dar lugar a mora ni el no efectuado causar interés moratorio, ya que no constituye una obligación sino una facilidad para el obligado.

Me parece dable señalar que dentro del tema que estoy tratando aparezca una figura jurídica llamada sustitución patronal que se encuentra relacionada con los trabajadores y las cuotas obrero-patronal.

Esta figura pertenece al ámbito laboral en cuanto a su concepto, regulación y efectos, por lo que la Ley del Seguro Social debe respetarla, sin pretender ajustarla a reglas especiales. La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 41 determina la solidaridad obligatoria del sustituido con el sustituto por el término de seis meses, contados a partir de la fecha en que se comunique dicha sustitución a los trabajadores o a su representación sindical. El efecto de la solidaridad es responder a los trabajadores por las prestaciones que puedan adeudarse y, fundamentalmente, evitar las ventas simuladas en perjuicio de los derechos laborales.

El artículo 270 de la Ley del Seguro Social establece una responsabilidad solidaria del sustituido con relación al nuevo patrón hasta por el término de dos años, con relación a: Las obligaciones derivadas de esta ley, y en forma total, antes de la fecha en que se avise al Instituto de la sustitución. Indebidamente da un concepto de sustitución; invadiendo esferas de competencia laboral, caso de transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla. El propósito de continuar la explotación se presumirá en todos los casos.

El Instituto al recibir el aviso, comunica al nuevo patrón las obligaciones que adquiere y el estado de adeudo del sustituido, en caso de haberlo.

No considera dentro de la figura de sustitución patronal el supuesto de los trabajadores que reciban los bienes de la empresa como pago de prestaciones de carácter contractual por laudo o resolución de la autoridad del trabajo y directamente se encarguen de su operación.

El objeto de esta llamada sustitución es asegurar los créditos del anterior patrón adeudados al Instituto; no se puede configurar o definir una sustitución patronal para evitar posibles maniobras contra el Instituto, ni garantizar el pago de cuotas, sino para asegurar el pago de créditos generados con anticipación a la cesión o venta a favor del Instituto. La obligación podrá extenderse a los asegurados, para aclarar alguna situación específica de fecha de afiliación, salario o baja.

El artículo 19 obliga al patrón a llevar registros en los que se asiente los días laborados y los salarios percibidos, además de otros datos exigidos por la ley y sus reglamentos, así como conservarlos durante cinco años.

Es irrelevante para la ley del Seguro Social definir la sustitución patronal, así como la responsabilidad solidaria. El sustituto quedará obligado a partir de la fecha en que se notifique la sustitución o de aquella en que efectivamente se realice. El sustituto debe responder por todas las obligaciones anteriores a la sustitución, a menos que se hubiera convenido entre las partes alguna otra modalidad.

Por lo que hace a créditos pendientes a favor del instituto, éste podrá hacerlos efectivos con el nuevo patrón, por tratarse de cuotas obrero- patronales o capitales constitutivos de los que responde la empresa. La Ley podría autorizar al patrón a ejercitar sus acciones contra el anterior.

2.8.- CONCEPTUALIZACION DE CAPITALS CONSTITUTIVOS.

Con el nombre de capitales constitutivos se finca una responsabilidad patronal de pago cuando el sujeto obligado incumple la obligación de inscribir a sus trabajadores o lo hace con un salario inferior al real. El término no es el adecuado desde el punto de vista gramatical y menos aún cuando se limita al cobro de prestaciones que fuesen otorgadas al asegurado o a los beneficiarios; más correctamente podemos hablar de un reintegro del monto de las prestaciones.

Fuera de los dos supuestos contemplados no existe posibilidad de fincar capitales constitutivos, aun cuando alguna disposición reglamentaria lo determine por atentar contra el espíritu de la ley, que lo reserva para la rama de riesgos de trabajo, en los casos que limitativamente determina.

De esta forma lo precisa la Ley en su artículo 84 que a la letra dice: “El patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo, no lo hiciere, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar.” El no asegurar a los trabajadores, siempre que ocurra un siniestro.

Los capitales constitutivos se refieren a prestaciones en dinero y en especie, por lo que no es válida la observación de “sin perjuicio de que el instituto otorgue”. Ya que en todos los casos para que proceda es indispensable que las prestaciones se hayan otorgado, a fin de permitir la cuantificación aludida por el artículo 85.

El artículo 84 segundo párrafo nos indica que cuando el patrón asegure a sus trabajadores en forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieren derecho, limitándose los capitales constitutivos, en este caso, a la suma necesaria para complementar las prestaciones correspondientes señaladas en la ley.

Con base a lo anterior, existen dos tipos de capitales constitutivos:

- a) Los totales, cuando se omitió la inscripción y.
- b) Los diferenciales, cuando el patrón hubiera inscrito en forma intencional a sus trabajadores para disminuirles las prestaciones.

En el último supuesto, es fundamental la intención del patrón, no basta acreditar que el salario base de cotización es superior al que realmente percibe el asegurado, ya que puede tratarse de un error en los datos o una discrepancia con el Instituto en los renglones integradores del salario, por la confusión que presenta la ley. Es indispensable que el Instituto demuestre que el patrón aseguró a su trabajador de forma tal, o con el propósito de que, o bien buscando deliberadamente el que se disminuyan las prestaciones a que los trabajadores o sus beneficiarios tuvieran derecho.

El Instituto Mexicano del Seguro Social al fincar un adeudo por concepto de capital constitutivo, debe motivarlo y fundarlo, esto es, señalar la fecha en que ocurrió el accidente, dar a conocer las partidas, y cómo se fijó el monto de las mismas, es decir, que se deben especificar los subsidios pagados y servicios que prestó el Instituto, así como el monto de dichas partidas cuyo reembolso se exige, además de que para fundar el cobro de capital constitutivo no basta con que se cite el artículo 96 de la Ley del Seguro Social, que señala la obligación del patrón de responder de la responsabilidad derivada de un accidente, sino que es menester que cada renglón individual del cobro que constituye el capital constitutivo encuentre su monto preciso justificado en un precepto legal; es decir, que no basta citar preceptos sino que se debe justificar la cuantificación precisa y exacta de cada renglón de cobro, del cálculo actuarial, de la duración de la pensión, pues de lo contrario sería ilegal dejar al arbitrio del Instituto Mexicano del Seguro Social el determinar el costo que fija a sus servicios médicos en forma global sin detallarlos en el texto mismo en que se finca el capital constitutivo. (Juicio 8253/78. Sentencia del 7 de enero de 1981, por unanimidad de votos. Magistrada instructora: Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepúlveda Carmona).

No está debidamente motivado el acuerdo por el que se determinan las cantidades que integran el capital constitutivo, si en éste no se señalan con claridad las circunstancias especiales, razones particulares, datos y antecedentes, así como los motivos que se tuvieron en cuenta para determinarlo.

La determinación por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social de capitales constitutivos a cargo de un patrón, debe motivarse cuidadosamente en cuanto a su monto, de tal manera que poniendo un ejemplo, se especifican rigurosamente las cantidades que correspondieron a asistencia médico quirúrgica y farmacéutica, distinguiéndose la que correspondió a atención médica, días de hospitalización, medicinas y materiales de curación, si se da la fundamentación requerida, lo que no acontecería cuando por ejemplo tratándose de gastos

administrativos, sólo se alude vagamente a erogaciones por “ investigación, traslados, papelería, cálculos”. Pero sin indicar minuciosamente lo que correspondió a cada renglón.

El Instituto Mexicano del Seguro Social no debe dar a conocer a los particulares los elementos necesarios para la determinación de los capitales constitutivos a que se refiere el artículo 48 de la ley en materia, sino que también debe señalar el sistema que utiliza para calcular los gastos administrativos insertos en aquél crédito, así como el origen y destino de los mismos, de lo contrario se deja en estado de indefensión a los patrones afectados. (Juicio 44/73/2955/72. Resolución del 28 de junio de 1973).

La ley del Seguro Social establece la obligación de los patrones de cubrir los capitales constitutivos que se finquen con motivo de los accidentes sufridos por sus trabajadores en los casos que procedan, siendo suficiente para considerar motivada la resolución en que se finquen, que se señalen las cantidades específicas por conceptos tales como subsidios por incapacidad asistencia medicoquirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, valor de la pensión y gastos administrativos, sin que sea necesaria mayor especificación , pues con estos elementos el afectado está en aptitud de combatir el fincamiento del capital, al conocer cuáles fueron los rubros fundamentales de las cantidades del caso concreto que tuvo en cuenta la autoridad. En tal virtud, no es necesario precisar en la resolución con mayor detalle los cálculos que se tomaron en cuenta para determinar los montos de cada uno de los conceptos que lo integran , puesto que si el afectado no está de acuerdo, puede combatirlo expresando las razones y aportando las pruebas que considere convenientes para demostrar que el monto del capital constitutivo no fue correcto. (Revisión 373/80 del 26 de noviembre de 1982. Revisión 2465/82 del 3 de julio de 1983. Tesis de jurisprudencia 166 del 28 de junio de 1983).

El hecho de que un capital constitutivo se hubiese motivado parcialmente en actas de verificación que no reunían los requisitos establecidos por los artículos 16 y 84 del Código Fiscal de la Federación, no significa que el adeudo sea incorrecto, porque el mismo se origino por la falta de afiliación del trabajador que sufrió el siniestro y esta circunstancia se aprobó por medio de otras probanzas, como lo fue la inspección ofrecida precisamente por el promovente en donde se asentó la irregularidad en que incurrió el patrón en el cumplimiento de las obligaciones de la Ley del Seguro Social. (Juicio 675/78/12045/77) Resolución del 2 de octubre de 1978)6532

Las indemnizaciones que se entregan a los adeudos de trabajadores fallecidos con motivos de riesgos de trabajo ante las autoridades laborales, no liberan a las empresas el pago de capitales constitutivos, ya que la primera se trata de una prestación laboral que en este caso es independiente de lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley del Seguro Social toda vez que este último crédito tiene como hecho generador el cumplimiento en la afiliación de los trabajadores

por la empresa y la indemnización se trata de una prestación laboral (juicio 826/77) Resolución del 25 de marzo de 1977.

A partir del 31 de diciembre de 1959, en que se adiciono el artículo 48 de la ley del Seguro Social, los patrones tienen la obligación de pagar los capitales constitutivos cuando los accidentes profesionales ocurran con anterioridad al momento de la afiliación. Consecuentemente, si se prueba que el trabajador fue inscrito con posterioridad al momento en que sufrió el accidente, resulta aplicable el artículo 48 de la Ley del Seguro Social, y con ello, la obligación a cargo de la empresa, de pagar el capital constitutivo. (Juicio 148/67/3273/65 Resolución del 7 de febrero de 1968, año 1968, trimestre 1º p 113)

No procede el fincamiento de capitales constitutivos descritos en el artículo 48 de la ley del Seguro Social, cuando un trabajador sufre un accidente profesional después de la fecha del vencimiento del contrato temporal que tiene celebrado con una empresa, toda vez que esta situación no queda comprendida en los extremos de dicho numeral y además se presume la continuidad en la relación al trabajo y por ende de la inscripción al instituto hasta en tanto no se presente la baja del mismo. (Juicio 319/72/4682/72 Resolución del 12 de abril de 1973).

Es incorrecto que el Instituto Mexicano del Seguro Social finque capitales constitutivos a empresas constructoras por los accidentes de trabajo que sufren profesionistas independientes que laboran en la edificación de las obras, ya que para que pudiera concluir que estas personas prestaban una relación laboral, sería indispensable que se reunieran los requisitos a que se refieren los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, mismos que deben quedar perfectamente acreditados por los organismos citados, sin que sea correcto apoyarse en suposiciones que no aparezcan probadas, ni en meros indicios. (Juicio 323/75/494/75. resolución del 298 de abril de 1977).

La Suprema Corte de Justicia nos dice lo siguiente:

Para fundar el cobro de un capital constitutivo en la vía económico-coactiva, sin acudir previamente a los tribunales como lo ordena el artículo 14 constitucional, ello sólo puede hacerse equiparando el crédito a los créditos fiscales, y éstos conforme al artículo 31, fracción IV, de la constitución, sólo pueden estar fincados constitucionalmente cuando todos los elementos del cobro están determinados en la ley de manera que no quedan los elementos de esa fijación al arbitrio de la autoridad exactora. Sería injusto e ilegal pensar que los capitales constitutivos puedan cobrarse como impuestos en la vía económico-coactiva sin acudir a los tribunales, y aceptar, al mismo tiempo, que el monto de esos capitales se pueden determinar arbitrariamente por el Instituto, sin fundar precisa y nítidamente en una Ley el cobro de todos y cada uno de los renglones que integran un capital constitutivo derivado de un accidente de trabajo, no basta

para satisfacer la exigencia del artículo 16 constitucional es necesario que se citen preceptos legales que en forma genérica definen lo que es un accidente de trabajo o la obligación del patrón de responder de la responsabilidad derivada de ese accidente, etc., sino que es menester que en cada renglón individual del cobro que constituye el capital constitutivo, encuentre su monto preciso justificado en un precepto legal. Pues sería inconstitucional estimar que el Instituto puede, mediante resoluciones interiores, determinar arbitrariamente el monto de lo que pueda o deba cobrarse en forma concreta e individual, respecto de cada uno de los renglones en que se hace constar un capital constitutivo. O sea que no basta citar preceptos que hablan de prestar atención médica, o de pensiones, sino que hay que justificar con apoyo en la ley, y no en una determinación arbitraria de la autoridad, la cuantificación precisa y exacta de cada renglón del cobro, del cálculo actuarial, de la duración de la pensión, etc. Pues de lo contrario sería inconstitucional dejar al arbitrio del Instituto el determinar el costo que fija a sus servicios médicos, o el cobro de dichos servicios en forma global, sin detallarlos, o el fijar a su albedrío la posible duración del otorgamiento de la pensión o el cobrar gastos no previstos en ninguna ley. (amparo directo 871/80 Autoservicio la Quemazón S.A de C.V., 26 de octubre/81. Amparo directo 1/75 promotora Constructora, SA,30 de julio 1975. Amparo en revisión 514/75., Alfonso Hidalgo Jiménez, 4 de mayo/74.

Los capitales constitutivos contenidos en el artículo 48 de la ley referida no tienen en su origen en la fracción Vii del artículo 73 de la Constitución Federal, sino que su fundamento se encuentra en el artículo 123, fracciones XVI y XXIX de la propia Constitución; la primera se relaciona con deberes a cargo del patrón de indemnizar a sus trabajadores por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; la segunda, a la obligación del Estado de establecer el régimen de seguridad social. En consecuencia, el pago de los capitales constitutivos no tienen ninguna relación con el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, que consigna la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y por ello, no rigen para los citados capitales los principios en él contenidos de proporcionalidad y equidad, los cuales son exclusivos de las prestaciones fiscales, en cuyo concepto no se incluyen los capitales constitutivos. En efecto, las cuotas que se recaudan en concepto de capitales no son para que el Estado cubra los gastos públicos, sino que directamente pertenecen a los trabajadores o a sus beneficiarios. (Amparo en revisión 597/69, Anderson Clayton y Co. S.S., 11 de enero de 1972, unanimidad de 17 votos. Amparo en revisión 8112/68. Empresas Longoria, S.A., 23 de enero de 1972, unanimidad 15 votos.

Las disposiciones contenidas en el artículo 135 de la ley del Seguro Social no violan el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se está en presencia de una confiscación de bienes prescrita por dicho precepto constitucional. Tomando en consideración que los capitales constitutivos se forman por diversos conceptos entre otros por el importe de

atención médica y medicamentos proporcionados a los asegurados, por haber sufrido un accidente además de las aportaciones adeudadas por el patrón y por los intereses moratorios de dichas aportaciones, no puede afirmarse, válidamente que con su cobro coactivo se estén confiscando sus bienes, ya que por confiscación se entiende la aplicación a favor del fisco de los bienes que posea el que la sufra y evidentemente en el caso no se esta privando a la empresa de los bienes de que es propietaria, sino únicamente los gastos antes señalados y por lo tanto, el artículo 135 de la Ley del Seguro Social no viola en su perjuicio el artículo 22 de la Carta Magna. 8Amparo en revisión 8350/68, Alambres y Derivados S.A 9 de julio/74 unanimidad 20 votos.

Cuando se haga la interpretación de un precepto legal, debe hacerse de manera que su contenido resulte apegado a la Constitución Federal, si tal interpretación es posible, y no de manera que resulte inconstitucional. Por otra parte, los cobros que el Instituto Mexicano del Seguro Social hace con carácter de cobros fiscales, en términos del artículo 267 de la ley del Seguro Social vigente (que reproduce el mandato aplicable de la Ley anterior) por la vía económico-coactiva y sin acudir previamente a los tribunales en términos del artículo 14 constitucional, son cobros cuyo fundamento tiene que verse en la fracción IV del artículo 31 de la propia Constitución ya que en ese precepto se ha visto el fundamento de la facultad económica- coactiva. Pero dicho precepto exige que los cobros fiscales sean proporcionales y equitativos. De donde se sigue que un cobro contrario a equidad sería inconstitucional, lo mismo que cualquier obligación fiscal inequitativa de pagar. El artículo 19, fracción I de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la inscripción de patrones y trabajadores, señala que el patrón tiene la obligación de dar aviso de inscripción de un trabajador dentro de los cinco días siguientes a aquél en que empieza a prestar sus servicios. Y los efectos de la afiliación, para el pago de las cuotas y para la antigüedad del trabajador, se retrotraen a esa fecha. Luego en todos los casos normales en que los trabajadores asegurados han sido inscritos oportunamente, se pagan cuotas desde el día en que empezaron a trabajar, con lo que quedan cubiertas las primas del seguro correspondiente al lapso que corre entre el inicio de las labores y el aviso de inscripción dado oportunamente. Por otra parte, el artículo 84 de la Ley vigente señala que los avisos de ingreso entregados después de ocurrido un siniestro, en ningún caso liberan al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos. Y la Ley vigente añade que ello es así aun cuando la inscripción se haya hecho dentro del término de cinco días a que se refiere el artículo 19 de la propia ley.

Así pues antes de la reforma legal, se podría entender que el aviso extemporáneo no liberaba al patrón del pago del capital constitutivo, pero que si lo hacia, el aviso oportuno dado dentro del lapso de cinco días, aunque el accidente hubiese sido anterior dentro de ese lapso. Pero en el nuevo texto legal queda incluida esta interpretación por la redacción explícita del precepto, aunque resulta inconstitucional, por el contrario a equidad, cobrar a todos los asegurados las

cuotas del seguro de riesgos profesionales correspondientes al lapso que corre entre el inicio de las labores y el aviso oportuno de inscripción, sin prestar la protección del seguro por este lapso, pues se cobran cuotas o primas del seguro a la casi totalidad de los trabajadores por un lapso en que no se les otorga protección en los casos aislados en que ese lapso ocurre un accidente, lo que es evidente enriquecimiento ilegítimo contrario a equidad. Si el legislador no quiso que el Instituto corriese el riesgo de avisos falsos (para parecer oportunos), ni que tuviese los trabajadores de demostrar la falsedad en tales casos (a pesar de que la buena fe se presume, y no la mala), no debió dar derecho al propio Instituto de cobrar cuotas de riesgos profesionales en ningún caso por los días corridos entre el inicio de las labores y el aviso oportunamente dado, pues si no cubre los riesgos en ese lapso, es inicuo que se le de derecho a cobrar las cuotas, luego, durante la vigencia de la ley anterior, puede interpretarse el artículo 48 en forma que lo haga equitativo y constitucional en el sentido de que el aviso extemporáneo el que no libera al patrón del pago del capital constitutivo si el accidente es anterior a la afiliación, pero en el nuevo texto el artículo 84 se debe estimar que la interpretación única posible es la que hace al texto legal inicuo e inconstitucional, permitiendo el cobro de cuotas obrero-patronales en todos los casos normales, por un lapso que no se protege al patrón cuando hay accidente.

Integración.

El artículo 86 de la ley establece limitativamente, las once prestaciones que debe otorgar el Instituto, a partir del supuesto de fincamiento de los capitales constitutivos:

- I.- La asistencia médica, que se refiere a la atención profesional y de personal que se requiera.
- II.- Hospitalización.
- III.- Medicamentos y material de curación.
- IV.- Servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento.
- V.- Intervenciones quirúrgicas.
- VI.- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- VII.- Gastos de traslado del trabajador accidentado y pago de viáticos en su caso.
- VIII.- Subsidios pagados.
- IX.- En su caso, gastos de funeral.
- X.- Indemnizaciones globales en sustitución de la pensión, en los términos de la última parte de la fracción III del artículo 65 de la Ley.

XI.- Valor actual de la pensión, que es la cantidad calculada a la fecha del siniestro y que, invertida a una tasa anual de interés compuesto del 5 % sea suficiente la cantidad pagada y sus intereses, para que el beneficiario disfrute durante el tiempo que tenga derecho a ella, en la cuantía y condiciones aplicables que determina esta ley, tomando en cuenta las posibilidades de reactividad, de muerte y de reingreso al trabajo, así como la edad y sexo del pensionado.

Desde el punto de vista conceptual, podría hablarse de integraciones de capitales constitutivos en cualquier rama del Seguro Social, por su ubicación en riesgos de trabajo, la limita aparentemente en este capítulo. El artículo 85 dispone que el pago de estos capitales constitutivos traerá como consecuencia liberar a los patrones del cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley Federal del Trabajo. La ley señala que este pago sería independiente del cobro de las cuotas procedentes, incluso por el período anterior al del riesgo; este numeral limita dicho cobro indebido.

El pago de capitales constitutivos procede cuando el Instituto ha proporcionado servicios, lo que implica que el asegurado pueda reclamar del Instituto el otorgamiento de las prestaciones que correspondan. En cambio, cuando el asegurado no es atendido por el Instituto, tiene dos caminos: exigir en juicio (ante la Junta de Conciliación y Arbitraje) su atención o reclamar al patrón el pago de indemnización regulada por la Ley del Trabajo. Para evitar confusiones en lo que concierne a la aplicación de normas distintas e interpretaciones inadecuadas, es necesario insistir en la supresión del capítulo correspondiente de la Ley laboral y consignar en todos los supuestos en la del Seguro Social.

El artículo 181 contempla un supuesto diverso de los capitales constitutivos, relacionados con las otras ramas; parte de esos supuestos:

- a. El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causen al trabajador o a sus familias derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar su salario real o los cambios que sufriera este, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este capítulo o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía.

De este primer párrafo se desprende la dificultad de fincar la responsabilidad al patrón por daños y perjuicios, ya que la acción compete al trabajador o al derechohabiente, no al Instituto. Además tendría que acreditarse la existencia y cuantificación del daño y del perjuicio sin que la ley señale un criterio obligando, a acudir al Código Civil y conformar, bajo sus normas, la existencia de un daño o de un perjuicio.

- b. El Instituto, a solicitud del interesado, se subrogará en sus derechos y le otorgará las prestaciones que le correspondan. En este caso, el patrón estará obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos de las pensiones o el importe de la ayuda para los gastos de

matrimonio que haya de otorgarse de conformidad con esta ley. El párrafo a pesar de la pobreza de la redacción confirma los criterios sostenidos, en el sentido de que:

- El interesado debe solicitar los servicios.
- El Instituto previamente debe otorgar prestaciones.
- Los capitales Constitutivos debe comprender, además el importe de las prestaciones consignadas en el artículo 86 de la Ley.

2.9.- PRINCIPALES REFORMAS A LA LEY

El sistema de seguridad social mexicano es expresión de las mejores causas del pueblo y de la clase trabajadora, fruto de las reformas sociales de la revolución de 1910. El Congreso constituyente de 1917 recogió los principios fundamentales de lo casi ocho décadas después, se ha convertido en un conjunto de instituciones públicas creadas en torno a una idea básica, proporcionar servicios de salud y bienestar social a un número creciente de mexicanos. La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo a través de la prestación de servicios médicos y de guarderías para los hijos de las madres aseguradas, la prevención y atención de los riesgos de trabajo, de prestaciones sociales, de otorgamiento de subsidios y de pensiones. De ahí que la seguridad social sea considerada como un derecho social y como un instrumento de justicia y equidad, constituida bajo los principios de solidaridad y de redistribución de la riqueza e ingresos nacionales.

Ya el Constituyente de Querétaro al considerar, en la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Carta magna, de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, obligaba a los gobiernos federales y estatales a fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

El texto original del artículo 123 al establecer las bases de regulación de todo contrato de trabajo, o distinguía a los trabajadores del Gobierno federal, llamados en esta fecha, más demagógica que jurídicamente, “servidores públicos”. Las cajas de seguros populares, cuyo impulso se dejaba tanto en el Gobierno Federal como al de cada estado, debían contemplar la invalidez, la vida, la cesación involuntaria del trabajo, los accidentes y otros fines análogos.

El crecimiento de la administración pública fue simultáneo al incremento en los ingresos de la hacienda federal, en primer lugar.

Con el propósito de orientar la inquietud de los empleados públicos, el Presidente Plutarco Elías Calles promovió la expedición de la Ley de Pensiones

Civiles de retiro, en vigor el 1º de octubre de 1925. El Ejecutivo Federal en su informe al Congreso de la Unión del 1º de septiembre de ese año, al referirse a este ordenamiento señaló que esta ley “establece un sistema de funcionamiento similar al que generalmente adaptado pro las naciones más cultas y mejor administradas, no considera ya la pensión como una mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la administración y los empleados que la sirven, siendo sus características principales que la fuente de fondos para el pago de pensiones se forme, en parte, con el descuento reducido que se hace a los empleados sobre el importe de sus sueldos, en proporción a su edad, y el reconocimiento de la obligación del Estado de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores cuando estos pierdan su aptitud para el trabajo destinado al fondo de pensiones una suma proporcional. Consecuencia del sistema de cooperación de los empleados al fondo de pensiones, es la supresión de muchas taxativas y restricciones para los pensionados que han sido hasta ahora tradicionales, así como la transmisión de la pensión de sus adeudos, si aquellos fallecen, considerándose la pensión como una contratación de un seguro. Las pensiones concedidas con anterioridad seguirán pagándose con cargo al Erario y las nuevas serán con cargo al fondo de pensiones. El Ejecutivo espera que luego que el nuevo sistema llegue a funcionar normalmente, las erogaciones del Estado por concepto de pensiones serán cada vez menores, pues las de nueva concesión serán cubiertas del fondo y las actuales irán extinguiéndose gradualmente hasta desaparecer. El fondo estará administrado por una junta especial en cuya formación tendrán parte muy especial el Ejecutivo, el Gobierno del Distrito y los empleados, funcionando dicha junta con autonomía; las resoluciones de esa misma quedarán sujetas a la revisión de la Secretaría de Hacienda cuando lo soliciten los empleados a quienes afecten. Con el fin de beneficiar a los servidores de la Nación se establece, por último que las cantidades sobrantes del fondo sean empleadas en facilitarles la adquisición de terrenos o casas y aun el establecimiento de pequeñas empresas agrícolas o industriales y en la construcción de casas higiénicas para arrendarlas a los propios empleados en condiciones favorables. Es satisfactorio para el Ejecutivo iniciar por medio de esta ley, el establecimiento del Servicio Civil, entre cuyas bases figuran el retiro en edad avanzada y las consiguientes pensiones.

De lo transcrito no puede derivarse el cumplimiento, la atención, el reconocimiento o el empeño por cumplir con las disposiciones de la fracción XXIX del artículo 123. El Ejecutivo Federal consideró la existencia de un derecho generado con antelación a la ley, con cargo al Erario, para pensionar a sus trabajadores. Tampoco sigue las reglas de los seguros sociales en otros países, cuyo avance en 1925 era indiscutible, ni el empeño de estructurar un adecuado Seguro, a pesar del reconocimiento al considerar “la pensión como una contratación de un Seguro”. Este defecto de origen explica su naturaleza totalmente distinta y el hecho de que 18 años después, la Ley del Seguro Social de 1943, no tuviera bases ni antecedentes en esta disposición para los empleados públicos. De igual manera tampoco influirá en su desarrollo.

Reforma Constitucional.

También por este motivo, la reforma de 1929 al artículo 123 que dio dimensión federal a la Ley del Trabajo y consecuentemente a la del Seguro Social, no involucra a los trabajadores del gobierno. 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 dos apartados, sino que estableció un régimen de excepción que sustrajo de la influencia de los principios generales. Antes de esta reforma podía discutirse tanto la naturaleza jurídica de estas relaciones laborales, como su ámbito de ubicación, y a 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 “ 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 los Gobiernos del Distrito Federal y territorios. “

La norma general está contenida en el apartado A; la regla excepcional es el apartado B. no es válido señalar que el primero se encuentran las empresas lucrativas o especulativas, ya que involucra cualquier y toda relación laboral, con excepción de los trabajadores de gobierno, sujetos a un régimen distinto.

Lo anterior hace necesario repasar los motivos de la reforma, expuestos en su iniciativa por el Presidente de la República: “Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores. Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que ellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado. La adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren, en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como de sus familiares; jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesionales, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centro vacacionales y de recuperación, habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras indispensables para las mujeres durante el periodo de la gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia.

Sucesivas reformas constitucionales perfeccionaron la norma con una óptica que comprometía al Estado y la acción pública en la provisión de los satisfactores necesarios para alcanzar el bienestar de los asegurados, sus familiares y otros sectores de la población desprotegida.

En materia de vivienda, la modificación a las fracciones XII del apartado A y XV, inciso f, del apartado B del artículo 123 constitucional dieron pauta para a la creación de fondos nacionales de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de los trabajadores como una obligación de los patrones, establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a aquellos crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad, de dichas habitaciones. Por ello se consideró de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartita encargado de administrar el fondo nacional de vivienda. Para el caso de los trabajadores al servicio del Estado, se facultó al organismo encargado de la seguridad social, mediante reforma a su ley respectiva, la administración del fondo de la vivienda y el otorgamiento de los créditos correspondientes.

Bases Constitucionales.

La fracción XI del Apartado B hace un adecuado planteamiento de las bases mínimas conforme a las cuales se organizará la seguridad social.

Esta fracción tiene seis incisos del (a al f) que se refieren a estos aspectos.

A) En este inciso se proponen las contingencias o ramas que debe cubrir.

- 1.- Accidentes y enfermedades profesionales.
- 2.- Enfermedades no profesionales y maternidad.
- 3.- Jubilación, invalidez, vejez y muerte.

B) El segundo inciso se refiere a la conservación del derecho al trabajo, por parte del trabajador, en caso de accidente o enfermedad, por el tiempo que determine la ley.

C) La tercera fracción protege a la mujer durante el embarazo.

a) Prohibiéndole realizar trabajos que exijan esfuerzo considerable y pongan en peligro su salud, en relación con la gestación.

b) Tendrá forzosamente dos periodos de descanso, un mes antes de la fecha aproximada del parto y dos después, con pago de salario integro, la conservación de su empleo y los derechos que hubiere adquirido por su relación de trabajo.

c) Durante el periodo de lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar sus hijos.

d) Disfrutará de asistencia médica y obstétrica, medicinas, ayuda para lactancia y servicio de guarderías infantiles.

D) Este inciso establece el derecho a asistencia médica y medicinas para los familiares de los trabajadores, en los casos y proporción que determine la ley.

E) Facultad para establecer centros de vacaciones y de recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

F) Se permite a los trabajadores obtener habitaciones baratas, en arrendamiento venta conforme a programas previamente aprobados. El Estado establecerá un fondo nacional de la vivienda para construir depósitos a favor de los trabajadores, así como financiamiento que permita otorgar créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones para este fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y procedimiento de su administración, así como el otorgar y adjudicar los créditos respectivos.

Quedan fuera algunos aspectos de gran relevancia, que ponen en duda la naturaleza jurídica y las facultades del instituto y del Presidente de la República; la dudosa creación de un organismo público descentralizado, la designación de los integrantes de la Junta Directiva y del Director General, la obligatoriedad de la cuota y la procedencia de los recursos, que desde luego no se prevén en la ley. También sería conveniente establecer las principales obligaciones del Instituto administrador para poder atender los aspectos contenidos en el inciso a) y las prestaciones de los demás.

Primeras leyes.

El 12 de agosto de 1925 se promulgó la primera Ley general de Pensiones Civiles de 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 entro 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.

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 entro en vigor la actual ley, que fue modificada ese mismo año mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1985.

Es importante destacar tres momentos que caracterizan este seguro Social para los trabajadores del Gobierno Federal.

1.- La creación de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, con tres leyes vigentes del 12 de agosto de 1925, al 20 de diciembre de 1959, sin fundamento constitucional y ajenas a las fracciones XXIX del artículo 123 constitucional.

Las leyes del ISSSTE de 1954 a 1948 con fundamento en la fracción XI del apartado B del artículo 123 constitucional.

La nueva época a partir del 1º de enero de 1984, en que se llevan a cabo los intentos más serios para encuadrar los principios de un Seguro Social, en la nueva ley.

Durante los últimos años el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido actualizando su legislación, tanto en su parte sustantiva como en la procedimental .

En diciembre de 1995, el honorable Congreso de la Unión aprobó una nueva ley del Seguro Social cuya principal objetivo es fortalecer la seguridad social mexicana, al ampliar su cobertura y capacidad de brindar protección social, al profundizar en sus elementos solidarios y redistributivos del ingreso y de la justicia social, así como el garantizar al Instituto Mexicano del Seguro Social sustentabilidad financiera de largo plazo.

La nueva Ley del Seguro Social establece, un sistema de pensiones más equitativo, cuyas finalidades son mejorar las condiciones del trabajador al momento de retirarse y dar capacidad de decisión a los asegurados respecto a quién administrará sus fondos.

El nuevo esquema pensionario se funda en el reconocimiento de la propiedad del trabajador sobre los recursos provisionales, los cuales se acumularán en una cuenta individual operada por las administradora de fondos para el retiro elegida por el asegurado.

Para hacer efectivos estos derechos del trabajador y consolidar la transformación del sistema de pensiones, es indispensable que los recursos de cada asegurado estén plenamente identificados de manera inmediata y oportuna : Esto requiere que se adopten procesos más eficaces y seguros tanto en materia de administración como de informática, de tal manera que otorguen la mayor certidumbre y transparencia al entero de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en la cuenta individual.

Por otra parte, el 23 de octubre del año en curso se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población”

La Clave Única será adoptada en todos los registros de personas de las dependencias y entidades de la administración pública federal; constituirá un instrumento confiable de identificación único, personal e irrepetible del reconocimiento general, contribuirá a que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con mayor eficiencia las atribuciones a ellas conferidas y eliminará diversidad de registros que generen trámites y costos excesivos. Además, resalta que dicha clave será invariable durante la vida del individuo y permitirá una identificación precisa y exenta de duplicidades.

Hay que tomar en consideración que iniciar el nuevo sistema de pensiones con el número de la clave única, de plena certidumbre jurídica porque asegurará que cada cuenta individual tenga un número definitivo, que corresponda a un trabajador y cada trabajador solo pueda tener una cuenta individual.

También debe considerarse que las ventajas de la adopción de la clave única como número de seguridad social se extenderán en principio, a la cuenta individual y paulatinamente se irán incorporando a los expedientes médicos, recetas médicas, estudios de laboratorio, inscripción de derechohabientes, así como otros trámites relacionados con los derechos del asegurado.

La nueva ley entrada en vigor también permitirá que se vinculen las claves únicas con los registros de cobranza, de tal forma que puedan relacionar a cada cuenta individual las cuotas obrero patronal y las aportaciones gubernamentales a la seguridad social que le correspondan. Asimismo será posible que los patrones como ellos mismos nos han señalado y solicitado, puedan aceptar sus sistemas operativos conforme al nuevo esquema de aportaciones y la seguridad social, para facilitarles el cumplimiento correcto y oportuno de sus obligaciones. En virtud de la entrada en vigor de la Ley del Seguro Social en los términos que se proponen, de merecer la aprobación de esa soberanía, se hace necesario realizar algunos ajustes de los artículos transitorios del decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro y de reformas y adiciones a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las agrupaciones financieras, de instituciones de crédito, del mercado de valores y federal de protección al consumidor, con la finalidad de garantizar los derechos de los trabajadores y de que los términos y plazos ahí señalados, sean armónicos.

Se considera que a fin de no entorpecer el registro de los trabajadores en las administradoras de fondos para el retiro de su elección, éstos puedan iniciar dicho registro una vez que la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro autorice la organización y operación de las mismas.

El 20 de diciembre del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se reformó la Ley del Seguro Social. En dichas reformas, se incorporó a la Ley el capítulo de infracciones y sanciones, que antes estaban reguladas por el “Reglamento par la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos”. Aunque dicho reglamento no fue derogado sino hasta el 1º de Noviembre de 2002 por falta de una técnica legislativa. Cabe mencionar que se publicó en el Diario Oficial de la federación el tan esperado “Reglamento de la Ley del Seguro Social en materia de afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización” (RLSS), el mismo día 1º de Noviembre del 2002, que en su denominación indica las materias que regula, además del dictamen del CPA / Contador Público Autorizado).

Sin embargo la modificación que se realizó no fue del todo mala pues los montos mínimos de las multas disminuyeron, como se podrá observar en seguida.

Infracciones y Sanciones

El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta en materia de infracciones y sanciones con su propia legislación, la cual debe ser aplicada para los casos concretos en materia de Seguridad Social.

Cuando los patrones y demás sujetos obligados realicen actos u omisiones, que impliquen el incumplimiento del pago de los conceptos fiscales que establece el artículo 287, serán sancionados con multas que va de 40 a 100% del concepto omitido.

La omisión en el pago de la cuota del Instituto Mexicano del Seguro Social es sancionada con porcentajes distintos a los establecidos en el Código Fiscal de la Federación ; sin embargo, dicho Código regula de manera genérica las distintas contribuciones, incluyendo las de seguridad social . Esto quiere decir que el Instituto, a pesar de ser organismo fiscal autónomo, debe respetar las normas del Código Fiscal de la federación, con las excepciones que contenga la propia ley.

Infracciones (artículo 304 A de la ley del Seguro Social)

Son infracciones los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado, las que se enumeran a continuación:

- 1.- No registrarse ante el Instituto o hacerlo fuera del plazo establecido en la Ley.
- 2.- No inscribir a sus trabajadores ante el Instituto o hacerlo de modo extemporáneo.
- 3.- No comunicar al Instituto, o hacerlo extemporáneamente, las modificaciones al salario base de cotización de sus trabajadores.

- 4.- No determinar de manera extemporánea las cuotas obrero patronales a su cargo.
- 5.- No informar al trabajador o al sindicato de las aportaciones realizadas a la cuenta individual del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- 6.- Presentar al Instituto, los avisos afiliatorios, formularios, comprobantes de afiliación, registros de obras o cédulas de determinación de cuotas obrero patronal con datos falsos.
- 7.- No llevar los registros de nóminas o listas de raya, de acuerdo con la ley y su Reglamento para el pago de cuotas del Seguro Social.
- 8.- No entregar a sus trabajadores la constancia semanal o quincenal de los días laborados, en caso de estar obligado a ello.
- 9.- No proporcionar, cuando el Instituto se lo requiera, los elementos necesarios para determinar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo o hacerlo con documentación alterada o falsa.
- 10.- Obstaculizar o impedir, por sí o por interpósita persona, las inspecciones o visitas domiciliarias, así como el procedimiento administrativo de ejecución, que ordene el Instituto.
- 11.- No cooperar con el Instituto (artículo 83 de la ley), en la realización de estudios e investigaciones para determinar factores causales y medidas preventivas de riesgos de trabajo, en proporcionar datos e informes que permitan la elaboración de estadísticas de ocurrencias y en difundir, en el ámbito de sus empresas, las normas sobre prevención de riesgos de trabajo.
- 12.- No dar aviso al Instituto de los riesgos de trabajo, ocultar su ocurrencia en las instalaciones o fuera de ellas en el desarrollo de sus actividades, o no llevar los registros de los riesgos de trabajo o no mantenerlos actualizados.
- 13.- No conservar los documentos que estén siendo revisados durante una visita domiciliaria o los bienes muebles en los que dejen depositados los mismos como consecuencia de su aseguramiento.
- 14.- Alterar, desprender o destruir, por sí o por interpósita persona, los documentos, sellos o marcas colocados por los visitadores del Instituto con el fin de asegurar la contabilidad, en los sistemas, libros, registros y demás documentos que la integren, así como en los equipos, muebles u oficinas en que se le hayan dejado en depósito como consecuencia del aseguramiento derivado de una visita domiciliaria.
- 15.- No presentar la revisión anual obligatoria de su siniestralidad y determinación de la prima del seguro de riesgos de trabajo o hacerlo extemporáneamente o con

datos falsos o incompletos, en relación con el período y plazos señalados en el reglamento correspondiente. No se impondrá multa a los patrones por la no presentación de los formularios de determinación de la prima del seguro antes mencionado cuando ésta resulte igual a la del ejercicio anterior.

16.- No dar aviso al Instituto, o hacerlo extemporáneamente, del cambio de domicilio de una empresa o establecimiento.

17.- No retener las cuotas a cargo de sus trabajadores o habiéndolas retenido no enterarlas al instituto.

18.- No comunicar al Instituto por escrito sobre el estallamiento de huelga o terminación de la misma; la suspensión, cambio o término de actividades; la clausura, el cambio de nombre o razón social, la fusión o la escisión.

19.- Omitir o presentar extemporáneamente el dictamen por contador público autorizado cuando se haya ejercido dicha opción en términos del artículo 16 de la Ley del Seguro Social (LSS) adición.

20.- No cumplir, o hacerlo extemporáneamente el dictamen por contador público autorizado sus aportaciones ante el Instituto (adición).

21.- Notificar de manera extemporánea, hacerlo con datos falsos o incompletos o bien, notificar al Instituto, el domicilio de cada una de las obras o fase de obra que realicen los patrones que esporádica o permanentemente se dediquen a la industria de la construcción.

Sanciones (artículo 304 B de la ley del Seguro Social)

Las infracciones señaladas en el punto anterior, se sancionarán con una multa considerando la gravedad, condiciones particulares del infractor y en su caso, la reincidencia y son las siguientes:

- i) Las previstas en los puntos 4,5,7,8,9,16 y 19 con multa equivalente al importe de 20 a 75 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal .
- ii) Las previstas en los puntos 3,10, 13 y 18 con multa equivalente al importe de 20 a 125 veces al salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- iii) Las previstas en los puntos 6,9,15 con multa equivalente al importe de 20 a 210 veces al salario mínimo general vigente en el Distrito federal.
- iv) Las previstas en las fracciones 1,2,12,14,17,20 y 21 con multa equivalente al importe de 20 a 350 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Como se observa, los montos de las multas incorporadas a la ley se disminuyeron de manera importante, lo cual hace más accesible el pago de las mismas cuando el patrón haya incurrido en una infracción involuntariamente. Cuando el patrón sea reincidente o cometa alguna falta grave, el monto de la multa sea superior al monto mínimo.

Cumplimiento espontáneo (artículo 304-c de la Ley del Seguro Social)

No se impondrán multas cuando se cumplan de manera espontánea las obligaciones patronales fuera de los plazos señalados por la ley o cuando se haya incurrido en infracción por caso fortuito o fuerza mayor.

No se considerará cumplimiento espontáneo:

- a) Si la omisión es descubierta por el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b) Si la omisión fuere corregida por el patrón después de que el Instituto hubiere notificado una orden de visita domiciliaria, o haya mediado requerimiento o cualquier otra gestión notificada por el mismo, tendientes a la comprobación del cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad social.
- c) Si la omisión fuere corregida por el patrón con posterioridad a los 15 días siguientes a la presentación del dictamen por contador público autorizado ante el Instituto, respecto de actos u omisiones en que se hubiera incurrido y que se observen en el dictamen.

Condonación de multas (artículo 340 D de la Ley del Seguro Social)

El Instituto Mexicano del Seguro Social podrá dejar sin efectos las multas impuestas por infracciones a las disposiciones de la ley y sus reglamentos, cuando a su juicio, con la sola exhibición documental por los interesados se acredite que no se incurrió en la infracción.

La solicitud para dejar sin efectos las multas, no constituye instancia y las resoluciones que dicte el Instituto mexicano del Seguro Social al respecto no podrán ser impugnadas por los medios de defensa que establece la ley (solo procede el juicio de amparo indirecto).

La solicitud dará lugar a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, si así se solicita y se garantiza el interés del Instituto. Sólo procederá la condonación de multas que hayan quedado firmes y siempre que un acto administrativo conexo no sea materia de impugnación.

Reformas para el 2002.

La Ley del Seguro Social sufrió varias modificaciones, en su mayoría para hacer algunas adecuaciones de carácter formal y otras para mejorar su redacción, haciéndolas más entendibles; sin embargo, hubo otras modificaciones o adiciones que afectan directamente a los patrones.

Medios de defensa.

Con la reforma a la ley, no será necesario que el patrón interponga el recurso de revocación antes de acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). También se modificó en la ley la obligación de presentar ese recurso ante el Consejo Consultivo Delegacional, porque dicho órgano desaparece de la estructura organizacional del Instituto.

No obstante, lo anterior, es recomendable que se interponga el recurso de revocación antes de acudir al Tribunal Fiscal, toda vez que el Instituto es respetuoso de las normas fiscales y en caso de que al patrón le asista la razón, le resolverá a su favor.

Dictamen del Seguro Social.

En la ley del Seguro Social nace una nueva figura jurídica que consiste en la obligatoriedad de dictaminar las cuotas obrero patronal por su contador público autorizado.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley del Seguro Social, aquellas empresas que tengan en el ejercicio fiscal 300 o más trabajadores en promedio, tienen la obligación de presentar el dictamen por las cuotas que se cubren al Instituto Mexicano del Seguro Social.

El texto es el siguiente:

Artículo 16.-

Los patrones que de conformidad con el reglamento cuenten con un promedio anual de trescientos o más trabajadores en el ejercicio fiscal inmediato anterior, están obligados a dictaminar el cumplimiento de sus obligaciones ante el Instituto por contador público autorizado, en los términos que se señalan en el reglamento que al efecto emita el Ejecutivo Federal.

Los patrones que no se encuentren en el supuesto del párrafo anterior podrán optar por dictaminar sus aportaciones al Instituto, por contador público autorizado, en términos del reglamento señalado.

Los patrones que presenten dictamen, no serán sujetos de visita domiciliaria por los ejercicios dictaminados a excepción de que:

I.- El dictamen se haya presentado con abstención de opinión, con opinión negativa o con salvedades sobre aspectos que, a juicio del contador público, recaigan sobre elementos esenciales del dictamen, o

II.- Derivado de la revisión interna del dictamen, se determinaren diferencias a su cargo y éstas no fueren aclaradas y, en su caso, pagadas.

Con lo anterior el Ejecutivo Federal deberá expedir un nuevo reglamento para regular la dictaminación de las cuotas del Seguro Social, en consecuencia, el "Reglamento para el pago de cuotas del Seguro Social" se verá modificado, sustancialmente, con las adecuaciones y cambios que realice en Instituto.

Además, los patrones que voluntariamente u obligatoriamente dictaminen sus pagos por cuotas al Seguro Social gozarán del beneficio de no ser sujetos a una visita domiciliaria con el único requisito de que el dictamen este bien formulado y que las diferencias determinadas por el dictaminador sean pagadas.

Es decir, si la empresa se dictamina para estos efectos, pero el contador público autorizado emite un dictamen con abstención, con opinión o con salvedades importantes, el patrón será sujeto de una visita domiciliaria, toda vez que hay elementos para presumir que su situación personal es irregular.

Ahora, por consecuencia, si los patrones no hacen dictaminar sus cuotas del Seguro Social, están incurriendo en una infracción en los siguientes términos:

Artículo 304 A. Son infracciones a esta ley y a sus reglamentos, los actos u omisiones del patrón o sujeto obligado que se enumeren a continuación:

XX.- No cumplir o hacerlo extemporáneamente con la obligación de dictaminar por contador público autorizado sus aportaciones ante el Instituto.

Se incurre en dicha infracción, cuando no se cumpla con la obligación de presentar el dictamen o incluso cuando se presente éste de manera extemporánea.

En consecuencia, el patrón que incurra en la fracción anterior se hace acreedor a la siguiente multa.

Artículo 304 B. Las infracciones señaladas en el artículo anterior, se sancionarán considerando la gravedad, condiciones particulares del infractor y en su caso la reincidencia, en la forma siguiente.

IV. Las previstas en las fracciones I, II, XIV, XVII, XX y Xxi con multa equivalente al importe de veinte a trescientos cincuenta veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

CAPITULO III

MARCO TEORICO JURÍDICO DE LAS NOTIFICACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

3.1.- Marco jurídico de las notificaciones.

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación en su capítulo I artículo 134, nos habla acerca de las notificaciones y surtirán efectos el día hábil siguiente en que fueron hechas y al practicarlas deberán proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales, deberá señalarse la fecha en que ésta se efectúe, recabando el nombre y la firma de la persona con la que se entienda la diligencia. Si está se niega a una u otra cosa, se hará constar en el acta de notificación.

Con el fin de conocer, la forma legal a través de la cual se puede llevar a cabo un cierto conocimiento de las actividades que se desarrollan en todo tipo de procedimiento la teoría procesal, implementa los diversos medios de comunicación para lograr que las partes y el juez que resuelva, queden debidamente comunicados y enterados de los diversos actos procesales en los que se están actuando.

3.2.- Aspectos genéricos de las notificaciones.

La idea de comunicación procesal, va a partir de la necesidad del impulso procesal que las partes deben llevar a la función jurisdiccional para que el procedimiento pueda tener una debida marcha

El conocimiento que se da a una de las partes de lo que afirma o pide la otra o algún documento que se halla presentado en juicio, forma parte de la línea de la comunicación que se requiere en todo proceso jurisdiccional⁽²²⁾

Dentro de lo que es el contenido de la comunicación en el proceso, encontramos la necesidad de que cada una de las partes, deba conocer lo que la otra realiza, presenta o manifiesta y puesto que ambas están dirigidas a excitar la función jurisdiccional, es indispensable que para cada promoción recaiga un acuerdo, del que las partes deban tener acceso sin limitación alguna cuando evidentemente están legitimados para actuar.

(22) Pallares Eduardo. Derecho Procesal Civil, México, Editorial Porrúa, 22 Edición 2002, pag 167

La naturaleza jurídica de los medios de comunicación dentro del procedimiento, en principio, va dándole a las partes y principalmente al juez, la posibilidad de tener un cierto entendimiento de las demandas del actor, y las excepciones y defensas del demandado.

Otro autor nos explica sobre la comunicación procesal dentro del procedimiento es Humberto Briceño Sierra, quien sobre lo particular, dice lo siguiente: El juez no se limita a determinar la admisión de los documentos que presentan las partes, porque la hipótesis fundamental por la cual acuden las partes, es la instancia hecha valer en la demanda, ha sido de carácter proyectivo de manera que, pasada la posición jurisdiccional, para completar el ciclo jurídico, requiere de establecer cierta comunicación entre las partes, para desarrollar completamente su actividad jurisdiccional que ha sido excitado por la demanda del actor. (23)

Así es que el acto jurisdiccional no solamente implica la admisión de la solicitud o la acción de una persona, sino implica la trilogía procesal, entre alguien que acusa, otro que se defiende y una instancia diferente con fuero jurisdiccional que dice y decide el derecho controvertido entre las partes y que requiere de medios de comunicación para hacerles saber y que se conozcan las diversas determinaciones y actuaciones que se van realizando en el proceso.

3.2.1.- CONCEPTUALIZACION JURÍDICO DOCTRINAL.

No siempre se ha pensado en distinguir entre comunicación e información. Por lo general, los procesalistas forman con la primera un género y muchas de las informaciones las incluyen como especies.

Para Aguilera de Paz Rives, ⁽²⁴⁾ empezando como aconseja el método de los primeros medios o modos de comunicación, que son las notificaciones, las citaciones, los emplazamientos y los requerimientos, debe advertirse que, aunque cada uno de estos nombres tiene en el foro su significación propia y su especial finalidad, coinciden en caracteres comunes de forma y aún de esencia, teniendo todos por objeto hacer saber las resoluciones judiciales, y en este concepto, se comprenden bajo la voz genérica de notificación, pues no otra cosa significa esta palabra derivada etimológicamente de la latina *notum facere*.

Las leyes procesales se ocupan, en primer lugar, de las notificaciones, porque su aplicación es de uso más frecuente en todo procedimiento judicial, en razón a que para la eficacia de las resoluciones judiciales, entre las que figuran mas en abundancia las providencias, precisa dar conocimiento de ellas a quienes afecten, a fin de que si les perjudica puedan utilizar contra las mismas los recursos que sean procedentes y conduzcan a la efectividad del derecho de defensa.

La palabra notificación en su más alta aceptación, dicen los autores citados, significa el acto por el cual se hace saber en forma legal a alguno un mandato judicial, en lo cual coincide mucho con la citación y el emplazamiento; mas como las resoluciones de los tribunales no son todas iguales, sino de varias clases y producen también distintos efectos, se impone, para su diferenciación y determinación de sus respectivas consecuencias, el empleo de un tecnicismo apropiado que límite y especifique así el concepto legal de la notificación como el de la citación, y el emplazamiento o el requerimiento.

En este sentido estricto, Aguilera de Paz y Rives reducen la notificación a la actuación encaminada a hacer saber a los interesados cualquier resolución judicial con objeto de que surta todos los efectos en cuanto a la persona a quien hubiera sido notificada.

Citación llaman al acto de poner en conocimiento de alguna persona un mandato del juez o tribunal para que concurra a la práctica de alguna diligencia judicial; será, por tanto, un llamamiento al citado para que asista a un acto determinado.

El emplazamiento es el llamamiento que se hace a quien va dirigido, no para la asistencia a un acto concreto y determinado, sino para que dentro del plazo señalado comparezca en juicio ante el tribunal, para el cual se le emplaza, a usar de su derecho, so pena de sufrir el perjuicio a que hubiere lugar.

Y el requerimiento es el acto de amonestar o intimar en virtud de resolución judicial o mandato a una persona, sea o no litigante, para que haga o se abstenga de hacer alguna cosa.

Según los autores, los cuatro actos tienen de común el arrancar de un acuerdo o resolución judicial, y el hacer saber ésta íntegramente, o sea en su contenido literal, en la notificación y el requerimiento, y sólo en relación de lo preciso en la citación y el emplazamiento.

Pero así como la notificación se limita a hacer conocer lisa y llanamente la resolución, el requerimiento además conmina en la forma que se acaba de indicar, y la citación como el emplazamiento llaman a una persona, o litigante según los casos, y para los concretos fines que respectivamente se han mencionado.

Al tratar de la citación, el emplazamiento, y la notificación, Caravantes (25) expresa que, aunque estas tres palabras suelen confundirse, latamente consideradas, según su significación, aparecen diferencias notables, como lo indican sus efectos y aún su misma etimología.

Por notificación se entiende el acto de hacer saber jurídicamente alguna providencia para que la noticia dada a la parte le pare perjuicio en la omisión.

De las diligencias que deba practicar en su consecuencia, o para que le corra un plazo. Se dice notificación, de **notio palabra formada del verbo nosco, que significa conocer.**

(24) Aguilera de Oaz y Rivas. E I Derecho Judicial Español. T II .

(25) Tratado, t II pp 53 y ss.

Cuando la notificación se hace con el especial objeto de que se haga o se entregue alguna cosa, se llama requerimiento.

Así pues, la citación y el emplazamiento pertenecen a la clase de notificaciones y puede decirse que comprenden a éstas, porque dice Caravantes, dan una noticia o ponen un acto de conocimiento de una persona; mas la citación se diferencia de la notificación en que aquélla tiene por objeto, no solo notificar un acto, sino que comparezca a presenciarlo o a efectuarlo, y se distingue del emplazamiento, en que designa un día fijo para presentarse.

También se diferenciaba en el antiguo derecho romano la citación y el emplazamiento. Este era la *in jus vocatio*, o llamamiento a juicio que se hacía por el demandante y por una sola vez al demandado, para que se presentase ante el pretor o magistrado que deba la acción para el juicio, y antes de principiar éste; y la citación se realizaba llamando al demandado o testigos para que comparecieran ante el juez que conocía del derecho, y se pronunciaba sentencia sobre la cuestión que se ventilaba, cuantas veces se juzgaba necesario.

El acto de citación, que no debe confundirse con la citación, bajo el aspecto del derecho procesal penal, es la orden de la autoridad judicial dirigida a una determinada persona, distinta del juez, del ministerio público y de sus auxiliares, que no sean los peritos y los intérpretes, de comparecer ante el magistrado en el tiempo y lugar prefijados para una finalidad relativa al procedimiento en curso; orden prevista de sanción para el caso de incumplimiento inexcusable.

Precepto y sanción son, por tanto, los dos elementos conceptuales inseparables de la noción de citación. Si falta la sanción, habrá una simple invitación, aunque la ley la llame citación, obligatoria en casos previstos por la ley, para la autoridad que la emite, pero no para quien la recibe, como la invitación a asistir a la perquisición domiciliaria. La sanción es distinta según los casos y la calidad procesal del citado, pero no puede ser nunca suministrada por el código penal. Para el imputado cuando la citación está sancionada mediante la conminatoria de coerción personal, asume la forma de mandato o de la orden de comparecencia, transformable en mandato de acompañamiento o captura. En los demás casos la sanción la da la aplicación de las reglas del procedimiento en contumacia o la inadmisibilidad de determinados actos.

La notificación es el medio, acto accesorio, con que se lleva a conocimiento de alguien un acto, que es principal, del juez o de otro sujeto del proceso penal, o se le da noticia de una determinada situación o de un determinado acontecimiento procesal.

Para el cumplimiento de los deberes, para el ejercicio de los derechos o para la tutela de los demás intereses procesales, es necesario que todas las personas que intervienen en el proceso penal con obligación o facultad de desplegar en él una determinada actividad, y por tanto, no sólo los sujetos de la

relación procesal sino también los testigos, etc., tengan noticia de lo que a ellos se refiere o les interesa en otra forma. A fin de dar a los interesados ese conocimiento, y tener la prueba legal de ello, se recurre precisamente a la notificación. De ahí, la antigua sentencia; non esse et non notificari parai sunt : No existir y no ser notificado es lo mismo.

Las notificaciones pueden referirse, no sólo a actos formales como citaciones y otros decretos, ordenanzas etc., sino también a los simples avisos de una situación o de un acontecimiento procesal, que interesa o puede interesar a la persona a quien se dirige la notificación.

Así ocurre en los casos de aviso del depósito en secretaría de las providencias del juez, sujetas a impugnación, el aviso al defensor de las notificaciones al imputado hechas mediante depósito en secretaria del juez o del ministerio público, el aviso del depósito de la pericia, el aviso a la parte para que sustituya al consultor técnico, el aviso del depósito de los actos en secretaría después de cerrada la instrucción formal, el aviso de los defensores del día fijado para el debate, el aviso al ministerio público y a los defensores del día fijado para el examen de testigos o peritos a domicilio, el aviso a los defensores de que han llegado los autos a la secretaría de la Corte de casación, o el aviso del día fijado para la deliberación sobre un incidente de ejecución.

Según Redenti (26) en las disposiciones generales, el código dedica un lugar especial a las comunicaciones y a las notificaciones, que son actividades de los oficios menores, si no siempre actos autónomos.

(26) Derecho Procesal Civil, TI .

El hecho se justifica porque encuentra lugar en numerosas y variadas ocasiones, y convenía reglamentarlas de una vez para siempre.

Las comunicaciones son actividades encomendadas a la secretaría. Se resuelven de un modo de dar noticia oficial a las partes, de actos de los jueces que les atañen y de los que deben tomar norma para sus actividades subsiguientes: Por ejemplo cuando el juez fija una audiencia en que deban o puedan comparecer ante él, será necesario que las partes lo sepan, y no se puede pretender que acudan todos los días a informarse si se ha hecho y cómo se ha hecho la fijación. Así, si se pronuncia fuera de audiencia una ordenanza que concierna al curso ulterior o a la extinción del proceso; así también, si se pronuncia una sentencia pues ésta pueda influir sobre el eventual curso ulterior del proceso ante el mismo juez o ante otros jueces, o pueda representar, si no es impugnabile, su conclusión final.

La notificación para Retendi, es un mecanismo procesal que sirve para la comunicación integral de un acto escrito, y no solamente para dar simple noticia del hecho de que se haya llevado a cabo el acto.

Mientras que las atribuciones de la secretaría en materia de comunicaciones son meramente auxiliares, éstas del funcionario judicial en materia de notificaciones, son atribuciones autónomas a que debe proveer, de ordinario al menor, con independencia de los otros elementales del órgano de que forma parte, y en cuyo ejercicio no encarna en sí a dicho órgano, sino que actúa como si fuere un oficio distinto e independiente. De ahí proviene que sus atribuciones tengan límites propios, distintos de los de jurisdicción y competencia del órgano, límites que, a falta de una más exacta terminología, se suelen calificar como límites de una competencia propia suya o atribución.

3.2.2.- ELEMENTOS DE LAS NOTIFICACIONES.

Hugo Alsina estudia la comunicación en el rubro destinado a los actos de instrucción del proceso y después de analizar los medios de expresión del procedimiento escrito y oral.

Alsina menciona la obligación de utilizar un cierto idioma, el oficial de cada Estado, y aún la forma de la escritura; a mano o mecanografiada, en tinta negra y caracteres legibles, sin dejar blancos, extendida en el sellado correspondiente.

Luego de enumerar los requisitos del escrito, encabezamiento y firma, entra el análisis de los medios de comunicación, comenzando por los traslados, porque en el proceso afirma, no existe comunicación directa entre las partes, salvo los casos en que fuesen convocados a juicio verbal, por lo que el juez debe poner en conocimiento de una de ellas, la petición formulada por escrito por la otra mediante la providencia de traslado, haciendo así efectivo el principio de contradicción que prevalece en el proceso.

La notificación como acto procesal, es ya de por sí compuesto, toda vez que la realiza el oficial judicial, pero a instancia de parte, de la cual ese mismo funcionario debe dar constancia en su relación. A ella concurren, por consiguiente, la parte misma y el oficio. Puede formar parte de más vastas combinaciones, cuando no sea más de un modo solemne de comunicación de otro acto, que solo así se perfecciona. Cita el autor, el caso en que por notificación se perfecciona la entrega del libelo, y en este sentido, el citar a juicio es acto único, por más que se exijan actividades diversas, del procurador y del oficial judicial. Por lo demás para ciertos efectos, éstas deben considerar distintas. Así por ejemplo, la nulidad de la parte sustancial, el escrito del procurador tiene consecuencias diferentes de la nulidad en que haya incurrido el oficial al proceder a la notificación. Algo similar se puede decir también del precepto como acto preliminar a la ejecución. Es, por el contrario acto autónomo, la notificación si se utiliza para una comunicación en forma solemne, de actos judiciales o también extrajudiciales ya perfectos de por sí, a fin de producir, precisamente con el cumplimiento posterior de aquella actividad otros determinados efectos procesales. Así también la notificación de la sentencia hacen que comiencen a correr ciertos plazos para impugnarla; la notificación del título ejecutivo es formalidad preliminar necesaria para poder iniciar los actos de ejecución

3.3 .- MEDIOS DE LAS NOTIFICACIONES

A diferencia del emplazamiento, en la citación el órgano jurisdiccional señala a algunas de las partes o a algún otro participante o tercero, una fecha y hora determinados para que comparezca a la práctica de una actuación judicial. No se otorga un plazo o período de tiempo – como en el emplazamiento- sino que señala un término, un punto fijo de tiempo, una fecha y hora para que la persona citada comparezca en la celebración de determinado acto procesal. Al igual que en el emplazamiento, la citación debe ser notificada al interesado para que este en posibilidad de comparecer.

Por último, el requerimiento al decir De Pina y Castillo Larrañaga (27) “El acto de intimar, en virtud de resolución judicial, a una persona que haga o se abstenga de hacer alguna cosa .

Así por ejemplo el juzgador puede requerir a la persona quien se le ha revocado el cargo de depositario, para que entregue el bien de que se trate el nuevo depositario. En sentido estricto, el requerimiento no es sino la notificación de la resolución judicial en la que se ordena aquel.

Es una comunicación que tiene la modalidad especial de que previene a la persona requerida para que lleve a cabo determinado acto procesal, normalmente con el apercibimiento y citaciones y son las siguientes.

PERSONALMENTE.- Es decir, mediante la entrega directa de la comunicación por el notificador o el actuario del destinatario de aquella, normalmente en su domicilio.

El Código Fiscal de la Federación, al establecer en el artículo 134 la naturaleza de las notificaciones personales, menciona en su fracción I lo siguiente “personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de información o documentos y de actos administrativos que pueden ser recurridos

El autor Raúl Rodríguez Lobato,⁽²⁸⁾ dice lo siguiente: “ la Ley señala que las notificaciones personales se podrán hacer en las oficinas de las autoridades fiscales, si las personas a quien les debe notificarse se presenten en las mismas, o bien podrán efectuarse en el último domicilio que el interesado haya señalado.

Se prevé también que toda notificación personal, realizada con quien debe entenderse, será legalmente válida aún cuando se efectuó en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales.

La notificación personal básicamente tiene la necesidad de que la forma de notificar, ya sea por mensajero, por correo certificado con acuse de recibo, o por cualquier otro medio, la notificación personal, debe necesariamente realizarse a través de medios con los cuales se pueda comprobar fehacientemente su recepción, es decir, por la Cédula de notificación y constancia de recepción de la misma notificación.

(27) Pina Rafael y Castillo Larrañaga José. *Instituciones de derecho Procesal Civil*. México, Editorial Porrúa, 1966.

(28) Rodríguez Lobato Raúl. *Derecho Fiscal*, Editorial Harla 2da edición, México 1998, pag 232.

3.3.1.- POE ESTRADOS.- Una vez que se han apersonado debidamente en el procedimiento, y de alguna manera han señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, entonces, las diversas resoluciones que en un momento determinado se vayan dando por la secuela del mismo procedimiento, podrán ser notificados por estrados.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 134 menciona lo siguiente: “Por estrados cuando la persona a quién deba notificarse desaparezca después de iniciadas las facultades de comprobación, se oponga a la diligencia de notificación. De tal manera que ya iniciado el procedimiento, y toda vez que las partes de alguna manera no hayan sido notificadas de los periodos del procedimiento, dichas notificaciones surtirán efectos a través de los estrados.

3.3.2.- POR EDICTOS.- únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentre en territorio nacional.

La publicación a través de edictos se da con el objeto de lograr poner en conocimiento de un procedimiento a una persona determinada.

Existen varias jurisprudencias q mas se asemejan al tema que estamos tratando y que se mencionan a continuación.

Tesis 1.4.A 121 A Tomo III, Pag 878 Aislada 202,152

NOTIFICACIÓN. COMPUTO DE LOS PLAZOS. REGLAS QUE DEBEN SEGUIRSE PARA QUE SURTA EFECTOS UNA.

Si la sala fiscal requirió a un perito para que emitiera su dictamen dentro de un término específico y el cómputo que realizó para que tal dictamen se rindiera lo inició antes de hacerlo saber su determinación e inclusive concluyó antes de la notificación, la responsable violó lo dispuesto en el artículo 258 fracción I del Código Fiscal de la Federación que dispone El cómputo de los plazos se sujetará a las reglas siguientes:

I.- Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, así como consecuencia de la incorrecta aplicación de este precepto, la sala violó también lo dispuesto en la fracción VI del artículo 159 de la Ley de Amparo, por lo que al dejar en estado de indefensión al oferente de la prueba, procede conceder el amparo para el efecto de que se reponga el procedimiento y se dé cabal cumplimiento al dispositivo legal señalado en primer término.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Tesis 2ª/ J. 15/2001 Tomo XIII Pag 494 Jurisp 189,933

9ª Epoca.

NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZON CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ART 137 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).

Si bien es cierto que dicho precepto únicamente prevé la obligación del notificador de levantar razón circunstanciada de las diligencias, tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, y en concreto, cuando la persona que se encuentre en el lugar o un vecino con quien pretendan realizar aquéllas, se negasen a recibir la notificación, también lo es que atendiendo a las características propias de las notificaciones personales, en concordancia con las garantías de fundamentación y motivación que deben revestir todo acto de autoridad la razón circunstanciada debe levantarse no solo en el supuesto expresamente referido, sino también al diligenciarse cualquier notificación personal, pues el objeto de las formalidades específicas que dispone el numeral en cita permite un cabal cumplimiento a los requisitos de eficacia establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a la garantía de seguridad jurídica de los gobernados.

Tesis VI. 2º J/ 171 Tomo IX Pag 374 202,152.

NOTIFICACIONES PERSONALES EN MATERIA FISCAL. REQUISITOS CUANDO NO SE ENCUENTRA A QUIEN DEBE NOTIFICAR.

El artículo 137 del Código Fiscal de la federación no establece literalmente la obligación para el notificador de que, cuando la notificación se efectúe personalmente, y no encuentre a quien deba notificar, el referido notificador levante un acta circunstanciada en la que asiente que se constituyó en el domicilio respectivo; que requirió por la presencia de la persona a notificar, y que por no encontrarse presente le dejó citatorio en el domicilio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente. Tampoco establece literalmente que el actuario deba hacer constar que se constituyó nuevamente en el domicilio que requirió por la presencia de la persona citada o su representante legal, y que como no lo esperaron en la hora y día fijados en el citatorio, la diligencia la practicó con quien se encontraba en el domicilio o en su defecto con un vecino. Pero la obligación de asentar en actas circunstanciadas los hechos relativos se deriva del mismo artículo 137, ya que es necesario que existan constancias que demuestren fehacientemente cómo se practicó todo el procedimiento de la notificación. De otra manera se dejaría al particular en estado de indefensión, al no poder combatir hechos imprecisos, ni ofrecer las pruebas conducentes para demostrar que la notificación se hizo en forma contraria al dispuesto por la ley.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Tesis. 1.9º. A 6.A Tomo XIII, Pag 1754. Aislada 190,413
NOTIFICACIONES POR CORREO CERTIFICADO EN MATERIA FISCAL,
REQUISITOS DE LAS

Conforme a lo que dispone el artículo 134 del Código Fiscal de la Federación, se advierte entre otras, que las notificaciones pueden efectuarse a través del correo certificado con acuse de recibo, dicho documento debe adecuarse a lo que dispone el artículo 42 de la ley del Servicio Postal Mexicano a saber, recabar en un documento especial la firma de recepción del destinatario o de su representante legal, esto es que la correspondencia registrada debe ser entregada precisamente al destinatario y no a otra persona pues el destinatario o representante legal y entregar ese documento al remitente, en caso de que no ocurran dichas circunstancias la notificación no puede surtir efectos legales.

NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL
PRIMER CIRCUITO.

Tesis 875 Tomo III Página 671 391,765.

NOTIFICACIÓN ATRAVES DE PERSONA DISTINTA DEL INTERESADO,
REQUISITOS QUE DEBEN CONSTAR EN EL ACTA QUE SE LEVANTE.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 137 del Código Fiscal de la federación, cuando se lleva a cabo la notificación a través de personas distintas del interesado, deben cumplirse los siguientes requisitos, mismos que deben hacerse constar necesariamente por el notificador en el acta que al efecto levante: a) que la persona a quien se deba notificar no estuvo presente en el domicilio correspondiente cuando se iba a notificar la determinación relativa, b) que al no estar presente, el notificador le dejó citatorio con alguna persona para que esperara al notificador a una hora fija al día siguiente, c) que el interesado no atendió al citatorio que se le dejó, y por ello la notificación se realizó por conducto de diversa persona. Ahora bien, cuando como en el presente caso se trata de una persona moral a quien se le pretenda hacer la notificación, el notificador debe requerir la presencia del representante legal, y en el caso de que éste no se encuentre, se le dejará citatorio dirigido a dicho representante legal para que lo espere al día siguiente. Por tanto debe subrayarse que el artículo 137 del mencionado código exige que se cumplan con los requisitos apuntados, al indicar que las notificaciones personales se entenderán con la persona que debe ser notificada y debe entenderse que en el caso que sea persona moral, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que dicho representante legal espere a una hora fija al día siguiente debiendo tomar razón por escrito de la diligencia en que conste dicha notificación. Por consiguiente, si al notificarse una resolución habiendo dejado un citatorio previo se hace con quien se encuentre en el domicilio y no con el representante de la persona moral a la que se trate de notificar, debe asentarse que se requirió su presencia, y que se le dejó citatorio y asimismo que no lo esperó pues de otra

manera, no se justificaría haber obrado de ese modo al no existir la certificación del propio notificador de que tuvo que practicar la notificación con quien se encontraba en el lugar, por no haberlo esperado el representante de la persona moral.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

CAPITULO IV

ASPECTOS GENERALES Y CONSECUENCIAS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 40 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LOS MEDIOS DE IDENTIFICACIÓN.

4.1.- Principales reformas al artículo 40 de la ley del Seguro Social.

Una de las reformas a este artículo fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1996 en el cual el texto está como sigue:

PAGO EXTEMPORÁNEO DE CUOTAS

Artículo 40.- Cuando no se enteren las cuotas o los capitales constitutivos dentro del plazo establecido en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles, la actualización y los recargos correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación sin perjuicio de las sanciones que procedan.

DETERMINACIÓN DE CUOTAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En caso de que el patrón o sujeto obligado no cubra oportunamente el importe de las cuotas obrero patronales o lo haga en forma incorrecta, el Instituto podrá determinarlas y fijarlas en cantidad líquida, con base en los datos con que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal, o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales.

PRORROGA PARA EL PAGO DE CREDITOS.

El Instituto a solicitud de los patrones podrá conceder prórroga para el pago de los créditos derivados de cuotas, actualización, capitales constitutivos y recargos. Durante el plazo concedido se causarán recargos sobre el saldo insoluto actualizado en los términos que establece el Código Fiscal de la Federación.

PRORROGA DE CUOTAS PARA EL SEGURO DE RETIRO.

Para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, esta prórroga también causará los accesorios a que se refiere el párrafo anterior, depositándose los recargos en la cuenta individual del trabajador. De todas las prórrogas que involucren cuotas de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el Instituto podrá informar a la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro, así como a las entidades financieras que mediante reglas generales determine la misma Comisión.

El Diario Oficial de la Federación publicado el 20 de Diciembre del 2001 el artículo quedo reformado de la siguiente forma:

Artículo 40.- Las cédulas de liquidación emitidas por el Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización, recargos o multas, serán notificadas a los patrones personalmente, en los términos establecidos en el Código. El Instituto podrá optar a solicitud del patrón, por realizar las notificaciones a través de medios magnéticos, digitales, electrónicos, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza en los términos del Código, en cuyo caso, en sustitución de la firma autógrafa se emplearán medios de identificación electrónica, y producirán los mismos efectos que la notificación firmada autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones legales aplicables otorgan a ésta.

Para el efecto de las notificaciones de las cédulas de liquidación por transmisión electrónica, los patrones y sujetos obligados deberán proporcionar por escrito a través de un representante legal, ante la oficina que corresponda a su registro patronal, su correo electrónico, así como cualquier modificación al mismo. Además, deberán remitir un acuse de recibo electrónico que acredite la fecha y hora de la notificación, a falta de éste, se entenderá que la notificación se realizó el día en que la envió el Instituto.

Dichas notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que sean realizadas.

Art 40 A (Adicionado, DOF 20 de diciembre del 2001).

Cuando no se enteren las cuotas o los capitales constitutivos dentro del plazo establecido en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles, la actualización y los recargos correspondientes en los términos del código, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

Art 40 B (Adicionado, DOF 20 de diciembre del 2001).

Se aceptarán como forma de pago: Dinero en efectivo, cheques certificados o de caja, así como las transferencias electrónicas de fondos y tarjetas de crédito o débito expedidas por Instituciones de crédito en términos del correspondiente reglamento. También se podrá efectuar el pago mediante las notas de crédito que expida el Instituto para la devolución de cantidades enteradas sin justificación legal, las cuales sólo serán recibidas, en las oficinas que el Instituto autorice.

El patrón podrá aplicar las notas de crédito expedidas por el Instituto, dentro de los 5 años siguientes o su expedición o solicitar su monetización una vez vencido dicho plazo, siempre y cuando no tenga adeudo con el Instituto.

En este último caso deberá presentar ante la oficina correspondiente, la solicitud de monetización a la que adjuntará la nota de crédito original para que se tramite el pago de la misma.

Transcurrido el plazo señalado sin que el patrón hubiese aplicado la nota de crédito o solicitado su monetización, dentro de los 15 días siguientes al referido plazo, el importe de la misma prescribirá a favor del Instituto. Las notas de crédito no serán aceptadas como medios de pago cuando se traté de créditos por concepto de cuotas o sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Asimismo, el Instituto podrá aceptar a solicitud de sus proveedores y contratistas que tengan cuentas por liquidar a su cargo, líquidas y exigibles, que apliquen los recursos correspondientes contra los adeudos que en su caso tuvieran, por concepto de cuotas obrero patronales, de conformidad con las disposiciones que al efecto emita el Consejo Técnico.

Art 40 C (DOF 20 de diciembre del 2001).

El Instituto a solicitud de los patrones podrá conceder prórroga para el pago de los créditos adeudados por concepto de cuotas, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas, durante el plazo concedido se causarán recargos sobre el saldo insoluto actualizado en los términos que establece el Código. El plazo para el pago en parcialidades no excederá de 48 meses.

En ningún caso se autorizará prórroga para el pago de las cuotas que los patrones hayan retenido a los trabajadores, en los términos de la presente ley, debiendo a los patrones enterarlas al Instituto en el plazo legal establecido.

El trámite de las solicitudes a que se refiere este artículo, se realizará en los términos y con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo.

Art 40 D (DOF 20 de diciembre del 2001). Tratándose de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, no pagada oportunamente, sólo se podrá autorizar plazo para el pago diferido por periodos completos adeudados, sin condonación de accesorios.

Los pagos diferidos que los patrones realicen con base en convenio, se aplicarán en las cuentas individuales de los trabajadores, en forma proporcional a los salarios base de cotización que sirvieron para la determinación de cuotas convenidas.

El pago diferido de las cuotas de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, también causarán los accesorios a que se refiere el artículo anterior, depositándose las cuotas actualizadas y los recargos en la cuenta individual del trabajador.

De todas las prórrogas que involucren cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el Instituto deberá informar a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Sin perjuicio de lo anterior, los patrones deberán proporcionar copias de las prórrogas que involucren dichas cuotas, a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como las entidades financieras, que mediante reglas generales determine la misma Comisión.

Artículo 40 E. (DOF 20 de diciembre del 2001)

El Consejo Técnico del Instituto por el voto de al menos las tres cuartas partes de sus integrantes podrá autorizar, de manera excepcional y previa solicitud del patrón, el pago a plazos o diferido de las cuotas a su cargo, que se generen hasta por los seis periodos posteriores a la fecha de su solicitud, cuando cumpla con los siguientes requisitos:

I.- No tener adeudos en los dos últimos ejercicios anteriores a la fecha de su solicitud.

II.- Que no se hayan determinado y notificado diferencias en el pago de cuotas dentro de los dos ejercicios anteriores, o bien que éstas hayan sido aclaradas o, en su caso, pagadas.

III.- Cubrir por lo menos el diez por ciento de la emisión del período respectivo solicitado.

IV.- Que el plazo solicitado para el pago no exceda de doce meses, a partir del último periodo a que se refiera la solicitud correspondiente. El porcentaje excedente del señalado en la fracción anterior deberá estar pagado al término del plazo indicado en la solicitud.

V.- Demostrar a satisfacción del Instituto las razones económicas excepcionales por las cuales no puede cumplir con sus obligaciones, y.

VI.- Garantizar el interés fiscal en términos del Código.

Durante el periodo de prórroga autorizado para el pago, no se cobrarán recargos, únicamente se causarán la actualización y los gastos de financiamiento, en los términos del Código.

Un patrón no podrá beneficiarse de este tipo de autorizaciones en el año siguiente a aquél en que se haya recibido una de ellas, contando a partir del último periodo del plazo de pago otorgado.

Todas las resoluciones en beneficio de los patrones que se emitan con fundamento en lo dispuesto en este artículo, serán hechas del conocimiento

general a través de los medios con que el Instituto cuente para difundir los temas que considere de interés general.

Lo dispuesto en este artículo sólo será aplicable a las cuotas a cargo del patrón. Las cuotas que correspondan al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como las retenidas a sus trabajadores, deberán ser cubiertas en los términos y condiciones que esta ley establece.

4.1.1.-Consecuencias de haber reformado el artículo 40 de la Ley del Seguro Social.

A mí punto de vista una consecuencia sería que el Instituto da herramientas necesarias para que el patrón no cumpla con sus obligaciones de pagar las cuotas obrero patronales obligatorias pues el artículo da opción para que las notificaciones puedan darse a conocer por la vía electrónica. El patrón puede decir que no pago las cuotas obrero patronales porque no estaba enterado de cuanto había que pagar por que el Instituto no se los hizo llegar, y que desconoce en que tiempo y cuanto se debe pagar por que por la vía electrónica nunca llego la notificación. En ese caso el Instituto es quien lleva las de perder porque la vía electrónica no es muy confiable y lo que buscamos es que el instituto del Seguro Social cuente con los medios necesarios para seguir brindando el servicio.

4.2.- Elementos para una posible definición de los medios de identificación.

El pasado 5 de enero del 2004 se publicó en el diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación ". La reforma que sobresale, consiste en incorporar la tecnología de las computadoras, el Internet y otras actualidades en la vida de los contribuyentes y las autoridades recaudadoras.

Lo anterior ha despertado nuevamente la inquietud entre los contadores, abogados y todas aquellas personas que hoy tienen algo que ver con los impuestos o cualquier tipo de contribución. Esta inquietud no es nueva, esta despertando debido a que en el año 2002 cuando mediante la Resolución Miscelánea Fiscal, estableció que a partir del mes de julio de 2002 los contribuyentes obligados a realizar pagos mensuales dejarían de hacerlo en papel para efectuarlo mediante Internet auxiliándose de los desarrollos electrónicos de las instituciones bancarias.

El 30 de diciembre del 2002 se emite la regla 2.17.1 a través de la cual se permitía a las personas morales a presentar sus declaraciones anuales en formatos de papel, siempre y cuando se realizarán en los meses de enero y febrero.

Posteriormente en el mes de marzo esta regla se modifica para extender el período hasta el 31 del mismo mes para presentar declaraciones en formato de papel.

Respecto de las ventajas o desventajas que representa la digitalización para los contribuyentes, desde el punto de vista legal las disposiciones actuales tienen muchas lagunas y faltan aclaraciones por realizar, por ejemplo, si un representante legal firma de manera distinta utilizando su firma electrónica avanzada (FEA) o de la persona moral, en el momento que cesan sus funciones de representante legal se tendrá que dar aviso a la Institución que tiene registrada su firma y la pregunta es ¿ se le va a suspender su firma ? ¿De qué manera se va a hacer el cambio de la firma de representante legal? ¿Como puede protegerse la empresa de actos posteriores pero inmediatos cuando el representante legal cesado obre en mala fe? Algo que los Tribunales tendrán que definir con posterioridad serán los litigios que surgirán derivados de la implementación de facultades de las autoridades a través de los medios digitales, pues, se da una violación a los derechos de los contribuyentes debido a que el artículo 16 de la constitución señala:

ARTÍCULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Esta es una de las situaciones discutibles, pues hasta donde los medios electrónicos serán considerados como escrito. No podemos soslayar que el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece:

ARTÍCULO 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I.- Constar por escrito en documento impreso o digital. Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente, deberán transmitirse. Codificados a los destinatarios.

II.- Señalar la autoridad que lo emite.

III.- Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV.- Ostentar la firma del funcionario competente y en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma autógrafa. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.

4.3.- Diversos medios de identificación

4.3.1.-DIGITALES.- Se entiende por documento digital todo mensaje de datos que contiene información o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología.

Sello digital emitido por contribuyentes.- Es el mensaje electrónico que acredita que un documento digital fue recibido por la autoridad correspondiente y estará sujeto a la misma regulación aplicable al uso de la firma electrónica avanzada.

Sello digital emitido por la autoridad fiscal.- Es el mensaje electrónico que acredita que un documento digital fue recibido por la autoridad correspondiente y estará sujeto a la misma regulación aplicable a la firma electrónica avanzada. En este caso, el sello digital identificará a la dependencia que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento digital fue recibido en la hora y fecha que se consignen en el acuse de recibo mencionado.

Certificado.- Es todo mensaje de datos u otro registro que confirme un vínculo entre el firmante y los datos de creación de firma electrónica. Cuando se trate de personas morales y de los sellos digitales previstos en Código Fiscal de la Federación, y por un prestador de servicios de certificación autorizado por el banco de México cuando se trate de personas físicas.

El certificado debe contener los datos siguientes:

I.- La mención de que se expiden como tales:

Tratándose de certificados de sellos digitales, se deberán especificar las limitantes que tengan para su uso.

II.- El código de identificación único del certificado.

III.- Una dirección electrónica.

IV.- Nombre del titular del certificado y su clave del RFC.

V.- Periodo de vigencia del certificado, especificando el día de inicio de su vigencia y la fecha de su terminación.

VI.- La mención de la tecnología empleada en la creación de la FEA contenida en el certificado.

VII.- la clave pública del titular del certificado.

Para los efectos fiscales, los certificados tendrán una vigencia máxima de dos años, contados a partir de la fecha en que se hayan expedido.

Transferencia electrónica de fondos (TEF).

De acuerdo con el artículo 20 del CFF se entiende por transferencia electrónica de fondos, el pago de las contribuciones que por instrucción de los contribuyentes, a través de la afectación de fondos de su cuenta bancaria a favor de la tesorería de la Federación, se realiza por las instituciones de crédito, en forma electrónica.

Comprobante digital.- Son comprobantes fiscales aquellos que deben contar con sello digital cuyo titular sea la persona física o moral que cuente con una FEA vigente y lleven su contabilidad en sistema electrónico. Además deben incorporar los datos de las fracciones siguientes del artículo 29 A del CFF.

I.- Contener nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y clave del RFC de quien lo expida.

II.- Lugar y fecha de expedición.

III.- Clave del RFC de la persona a favor de quien se expida.

IV.- Cantidad y clase de mercancías o descripción del servicio que amparen.

V.- Valor unitario consignado en número e importe total consignado en número o letra, así como el monto de los impuestos que en los términos de las disposiciones fiscales deban trasladarse, en su caso.

VI.- Número y fecha del documento aduanero, así como la aduana por la cual se realizó la importación, tratándose de ventas de primera mano de mercancías de importación.

Avisos e informes digitales.- Las personas deberán presentar las solicitudes en materia de RFC, declaraciones, avisos o informes, en documentos digitales con firma electrónica avanzada a través de los medios y formatos electrónicos que señale el Sistema de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general, enviándolos a las autoridades correspondientes o a las oficinas autorizadas, según sea el caso, debiendo cumplir con los requisitos que se establezcan en dichas reglas para tal efecto . Cuando las disposiciones fiscales establezcan que se acompañe un documento distinto a escrituras o poderes notariales, y éste no sea digitalizado, la solicitud o el aviso se podrá presentar en medios impresos.

Promociones que deberán presentarse digitalizadas.

En términos del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación toda promoción dirigida a las autoridades fiscales, deberá presentarse mediante

documento digital que contenga firma electrónica avanzada. Así mismo los documentos digitales deberán contener:

I.- El nombre, la denominación o razón social, y el domicilio fiscal manifestando al RFC (Registro Federal de Contribuyentes), para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

II.- Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción.

III.- La dirección de correo electrónico para recibir notificaciones.

Cuando no se cumplan los requisitos a que se refieren las fracciones I y II, las autoridades fiscales requerirán al promovente a fin de que en un plazo de 10 días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, así como cuando se omita señalar la dirección de correo electrónico.

Documentos notariales digitalizados.

Las escrituras o poderes notariales deberán presentarse en forma digitalizada, cuando se acompañe a un documento digital.

Acuse de recibo.

Se establece en el artículo 17 E que cuando los contribuyentes remitan un documento digital a las autoridades fiscales recibirán el acuse de recibo que contenga el sello digital. Se aclara en el mismo artículo que el sello digital, identificará a la dependencia que recibió el documento y se presumirá, salvo prueba en contrario, que el documento fue recibido en la hora y fecha que se consignen en el acuse de recibo mencionado.

4.3.2.- ELECTRÓNICOS

El 29 de Agosto del 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F) el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código de Comercio en materia de firma electrónica, En dicho decreto se adiciona una serie de disposiciones relativas a la Firma Electrónica, y por supuesto, se hace referencia a la Firma Electrónica Avanzada (FEA). El artículo 89 proporciona una serie de definiciones que cito a continuación, con objeto de tener los elementos que permitirán comprender con mayor facilidad las disposiciones de la reforma al Código Fiscal de la Federación.

Datos de creación de firma electrónica: Son los datos únicos, como códigos o claves criptográficas privadas, que el firmante genera de manera secreta y utiliza para crear su firma electrónica, a fin de lograr el vínculo entre dicha Firma Electrónica y el Firmante.

Destinatario: Las personas designadas por el Emisor para recibir el Mensaje de datos, pero que no esté actuando a título de intermediario con respecto a dicho mensaje.

Emisor: Toda persona que, al tenor del mensaje de datos, haya actuado a nombre propio o en cuyo nombre se haya enviado o generado ese mensaje antes de ser archivado, si éste es el caso, pero que no haya actuado a título de intermediario.

Firma Electrónica: Los datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, o adjuntados o lógicamente asociados al mismo por cualquier tecnología, que son utilizados para identificar al firmante en relación con el mensaje de datos e indicar que el firmante aprueba la información contenida en el mensaje de datos, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, siendo admisible como prueba en juicio.

Firmante: La persona que posee los datos de la creación de la firma y que actúa en nombre propio o de la persona a la que representa.

Intermediario: En relación con un determinado mensaje de datos, se entenderá toda persona que, actuando por cuenta de otra, envíe, reciba o archive dicho mensaje o presente algún otro servicio con respecto a él.

Mensaje de datos: la información generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología.

Parte que confía: La persona que, siendo o no el destinatario, actúa sobre la base de un certificado o de una Firma Electrónica.

Sistema de Información: Se entenderá todo sistema utilizado para generar, enviar o recibir, archivar o procesar de alguna forma mensaje de datos.

Titular del certificado: Se entenderá a la persona a cuyo favor fue expedido el certificado.

Prestador de servicios de certificación: La persona o institución pública que preste servicios relacionados con firmas electrónicas y que expide los certificados, en su caso.

Firma Electrónica Avanzada: Aquella firma que cumpla con los requisitos contemplados en las fracciones I a IV del artículo 97 del Código de Comercio.

En aquellas disposiciones que se refieren a Firma Digital se considerará a ésta como una especie de la Firma Electrónica.

Por su parte el artículo 97 citado, contempla los siguientes requisitos:

I.- Los datos de creación de la firma, en el contexto en que son utilizados, corresponden exclusivamente al firmante;

II.- Los datos de creación de la firma estaban, en el momento de la firma, bajo el control exclusivo del firmante.

III.- Es posible detectar cualquier alteración de la firma electrónica hecha después del momento de la firma, y.

IV.- Respecto a la integridad de la información de un mensaje de datos, es posible detectar cualquier alteración de ésta después del momento de la firma.

A su vez en el artículo 99 del Código de Comercio se obliga al firmante:

I.- Cumplir las obligaciones derivadas del uso de la Firma Electrónica.

II.- Actuar con diligencia y establecer los medios razonables para evitar la utilización no autorizada de los datos de creación de la firma.

III.- Cuando se emplee un certificado con relación con una firma electrónica, actuar con diligencia razonable para cerciorarse de que a todas las declaraciones que haya hecho en relación con el certificado, con su vigencia, o que hayan sido consignadas en el mismo son exactas.

IV.- El firmante será responsable de las consecuencias jurídicas que deriven por no cumplir oportunamente las obligaciones previstas en el presente artículo, y

V.- Responder por las obligaciones derivadas del uso no autorizado de su firma, cuando no hubiere obrado con la debida diligencia para impedir su utilización, salvo que el destinatario conociere de la inseguridad de la firma electrónica o no hubiere actuado con la debida diligencia.

TIPOS DE FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA (FEA)

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación , la Firma Electrónica Avanzada se puede clasificar de acuerdo con el titular o con la persona jurídica que se identifica con la misma.

Del contribuyente: Si se trata de una persona física, otorgada por el SAT (Servicio de Administración Tributaria).

De las autoridades: Si se trata de una persona moral, otorgada por un prestador de servicios de certificación autorizado por el banco de México.

De las autoridades: Si se trata de un funcionario, emitida por la Secretaría de la Función Pública.

Comprobantes Fiscales.- Los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general, respecto de dichas operaciones deberán expedir comprobantes simplificados en los términos que señale el Reglamento de este Código. Dichos contribuyentes quedarán liberados de esta obligación cuando las operaciones con el público en general se realicen con un monedero electrónico que reúna los requisitos de control mediante reglas de carácter general.

Comprobantes especiales por pagos por transferencia electrónica de fondos.

Los contribuyentes que perciban todos sus ingresos mediante transferencias electrónicas de fondos mediante cheques nominativos para abono en cuenta del contribuyente, salvo los percibidos del público en general, podrán expedir comprobantes que, sin reunir todos los requisitos a que se refiere este artículo y el artículo 29 del Código Fiscal de la Federación, permitan:

- 1.- Identificar el bien o servicio de que se trate.
- 2.- El precio o la contraprestación pactada.
- 3.- Señalar la forma expresa y por separado los impuestos que se trasladen.
- 4.- Debidamente foliados.

4.3.3.- Ópticos.- Del griego ópticos, de optumai, relativo o perteneciente a la visión.

Como los documentos impresos, ye sea un acta de nacimiento, una cédula de liquidación expedida por autoridad competente.

4.3.4.- Magneto Ópticos.- Del griego magnés, imán.

Todo lo que se relaciona con el imán, parte de la Física en la que se estudian las propiedades de los imanes.

Entonces son los medios de identificación tales como la licencia de manejo que trae impresa un código de barras el cual facilita y ubica a la persona que obtuvo la licencia.

Todo tipo de tarjetas de crédito, etc.

CONCLUSIONES

La organización y administración del seguro social se encomienda a un organismo público descentralizado, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios en cuya integración patrimonial y operativa concurren los sectores público, social, privado, lo que le da el carácter de tripartita que asume también por disposición de la ley, el carácter de organismo fiscal autónomo.

El Seguro Social ha existido desde tiempos remotos, eso nos da una idea de que las personas de alguna forma han tenido protección.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo da a la población un servicio importante y que se tiene que retribuir a través de las cuotas obrero-patronales.

El primer antecedente que encontramos en nuestro País referente a las prestaciones que otorga el Instituto mexicano del Seguro Social lo encontramos en la Constitución de Apatzingan en 1814.

El Seguro Social es un servicio público cuyo encauzamiento compete al Estado

Los capitales constitutivos tienen el carácter de definitivos al momento de notificarse.

Es importante decir que las notificaciones hechas por medios electrónicos son muy difícil de que lleguen a su destinatario o más bien es difícil probar que lleguen, ya que son tantos los usuarios que saturan a la red que puedan o no llegar al interesado.

Es más segura la notificación hecha personalmente.

Los medios electrónicos nos abren las puertas de la tecnología pero estos pueden ser útiles para otro fin pero considero que para notificar son ineficaces.

Debe de modificarse el artículo 40 de la Ley del Seguro Social para que las notificaciones se hagan personalmente y que el patrón no tenga opción de utilizar los medios electrónicos para estos fines.

Se propone que para recibir las notificaciones puedan firmarlas otras personas y no solo el patrón o representante legal, pueden también recibirlas los encargados del departamento de recursos humanos porque ellos conocen del tema y además realizan las altas y bajas de los trabajadores.

En la actualidad los seguros populares tienen un importante papel en la vida de los mexicanos pues ya no es necesario estar afiliado al Instituto Mexicano del Seguro Social para tener ayuda médica.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alsina Hugo. Tratado teórico práctico del Derecho procesal civil y comercial. Editorial Ediar S.A, Buenos Aires, 1978.
- 2.- Amescua Ornelas Noraheid . Nueva Ley del Seguro Social comentada con el texto de la ley. Cuarta edición, México 1999 editada por sistemas de información Contable y Administrativa computarizados, SA de CV.
- 3.- Arrellano García Carlos. Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1998.
- 4.- Becerra Bautista José. El Proceso Civil en México, Editorial Porrúa, México 1990.
- 5.- Beveridge William. Las bases de la Seguridad Social, Editorial Fondo de Cultura Económica, SA de CV, México, 1997.
- 6.- Briceño Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial textos Jurídicos Universitarios , México 1987.
- 7.- Briceño Sierra Humberto. Derecho Procesal Vol III Editorial Cárdenas Editor y distribuidor, México 1967.
- 8.- Briceño Sierra Humberto. El proceso Administrativo en Iberoamérica, México, 1970.
- 9.- Bornacini Honore y otros. Análisis de la Nueva ley del Seguro Social, Editorial Fiscal y Laboral, SA de CV, México 1997.
- 10.- Borrajo Dacruz Efrén. Estudios Jurídicos de Previsión Social, Editorial Aguilar-Madrid, Madrid 1997.
- 11.- Carrasco Iriarte Hugo. Derecho Fiscal Constitucional, Editorial Oxford, México 2000.
- 12.- Casas Roberto. Comentarios a las modificaciones de la Ley del Seguro Social y otros comentarios, Editorial Harla, México, 1994.
- 13.- Casas Roberto. El Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983 años de Historia, Editorial AASS, SA de CV. México, 1983.
- 14.- De la Garza Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, México 2000.
- 15.- De Pina Rafael y Castillo Larrañaga José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México 1966.

- 16.- Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, México 1989.
- 17.- Galindo Cosme Mónica Isela. Estudio practico de los medios electrónicos. Editorial ISEF, México 2003.
- 18.- González Martínez Victor Hugo. Las Multas Fiscales, Editorial Gasca Sicco, Madrid, 2003.
- 19.- Goñi Moreno José María. Derecho de la Previsión Social, Editorial Editores, Buenos Aires, 1977.
- 20.- Gutiérrez y González Ernesto. Derecho de las obligaciones, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 21.- Instituto de investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2001.
- 22.- Italo Morales Hugo. Perfiles y Evaluaciones de la Seguridad Social en México. Revista mexicana del trabajo, México, 1993.
- 23.- Margain Monoutou Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Editorial Porrúa, México 1999.
- 24.- Moreno Salazar Pedro. Análisis de la Gestión del Instituto Mexicano del Seguro Social de 1975 a 1985 en documentos de trabajo, número 8 del Centro de investigaciones y docencia económica, AC México, 1987.
- 25.- Murrueta Alfredo. Comentarios sobre el Seguro Social, Editorial Prograf, México 1994.
- 26.- Ovalle Favela José. Teoría General del Proceso. Editorial Colección de Textos Universitarios. México 1970.
- 27.- Rodríguez Mejía Gregorio. Teoria General de las Contribuciones, Editorial Porrúa, SA de CV, México, 1994.
- 28.- Sotomayor Rubén. Aspectos Jurídicos y Fiscales de la Integración de salarios para efectos del IMSS. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- 29.- Woodford Susan. Introducción a la Historia del Arte. Grecia y Roma. Editorial Gustavo Gili, S.A. México, 1993.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Seguro Social.

Código Fiscal de la Federación.

Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Código de Comercio.