

241199



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**“ARAGON”**

**EL REGIMEN OBLIGATORIO EN MATERIA DEL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

**TESIS**

Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**MARIA CECILIA ROJO CABRERA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Junio de 1988



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

# I N D I C E

## EL REGIMEN OBLIGATORIO EN MATERIA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Introducción. -----	1
CAPITULO I. -----	3
GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. -----	4
a.- Qué es la Seguridad Social. -----	4
b.- El I.M.S.S. como un Organismo de Seguridad So- cial -----	14
b.1.- Reseña histórica del I.M.S.S. -----	17
b.2.- Fundamentación legal del I.M.S.S. -----	22
b.3.- Estructura orgánica. -----	23
c.- Sujetos de la Seguridad Social en el Régimen --- Obligatorio del I.M.S.S. -----	37
d.- Aportaciones de Seguridad Social. -----	43
d.1.- Definición de aportación de Seguridad Social- -----	45
d.2.- Diferencia entre aportaciones de Seguridad -- Social, impuestos y derechos -----	46
CAPITULO II. -----	49
BASE DE COTIZACION DE LAS CUOTAS COTIZACIONALES -	50
a.- Salario base de cotización. -----	50

b.- Grupos de cotización. -----	57
c.- Cotización bimestral por incapacidad del trabajador	59
d.- Modificación del salario. -----	60
e.- Responsabilidad de los patrones de enterar las cuotas obrero patronales.	62
CAPITULO III. -----	68
CAPITALES CONSTITUTIVOS. -----	69
a.- Definición. -----	69
b.- Integración. -----	70
c.- Responsabilidad de los patrones de cubrirlos. --	71
CAPITULO IV. -----	75
FACULTAD DEL I.M.S.S. PARA EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD	76
a.- Definición de acto de autoridad. -----	76
b.- Jurisdicción y competencia del I.M.S.S. para recaudar aportaciones de seguridad social	78
c.- Obligaciones y facultades de los sujetos en la Seguridad Social del I.M.S.S.	79
d.- Resoluciones que emite el I.M.S.S. -----	80

CAPITULO V. -----	81
MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR ANTE LOS ACTOS DEPTI- TIVOS DEL I.M.S.S. -----	82
a.- Análisis del artículo 274 de la Ley del Seguro -- Social	82
b.- Contenido y desplome del Reglamento del artículo- 274 de la Ley del Seguro Social	84
b.1.- Definición de recurso de inconformidad y de -- revocación	84
b.2.- Fundamento legal y legislación supletoria. ---	86
b.3.- Competencia. -----	87
b.4.- Procedimiento. -----	88
b.5.- Acuerdo de terminación del medio de defensa --	98
 Conclusiones. -----	 101
Bibliografía. -----	104

## I N T R O D U C C I O N

La Seguridad Social tiene su nacimiento desde la aparición del hombre en la tierra, en razón de que éste siempre se ha preocupado por su seguridad, y que ha ido evolucionando al igual que el hombre, y se dice esto, por que el hombre se formó en agrupaciones, para garantizar su alimento, su vivienda, posteriormente se protegió en el caso de riesgos de trabajo, de enfermedades generales y la muerte, dando una aportación periódica, y no es hasta el Estado moderno que se toma conciencia que la seguridad social debe formar parte del Estado, cuyo fin debe ser garantizar al hombre su bienestar, y es por ello que nuestro País adopta tal idea, y la misma se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Apartado A artículo 123 fracción XXIX, y en consecuencia de ello se creó la Ley del Seguro Social, donde se establecen los fines de la seguridad social.

El tema de la presente tesis es el régimen obligatorio en materia del Seguro Social, por lo que se hablará de la seguridad social, de los antecedentes del Seguro Social, quienes son sujetos de la seguridad social, que es salario, como se integra el salario para el efecto de la cobertura de las cuotas obrero patronales, la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar y hacer exigibles los créditos a su cargo, así como el procedimiento que lleva para tal fin, señalando su estructura orgánica y dando a conocer los medios de defensa que tiene el particular cuando éste conside

re que se ha violado en su perjuicio sus intereses, el procedimiento que lleva a cabo el Instituto para resolver los asuntos que reclaman los particulares.

## CAPITULO I.

### GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- a.- Qué es la Seguridad Social.
- b.- El I.M.S.S. como un Organismo de Seguridad Social.
  - b.1. Reseña histórica del I.M.S.S.
  - b.2. Fundamentación legal del I.M.S.S.
  - b.3. Estructura Orgánica
- c.- Sujetos de la Seguridad Social en el Régimen Obligatorio del I.M.S.S.
- d.- Aportaciones de Seguridad Social
  - d.1. Definición de aportación de Seguridad Social
  - d.2. Diferencia entre aportaciones de Seguridad Social, Impuestos y Derechos.



## GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

## a.- Qué es la Seguridad Social.

Antes de definir la seguridad social, sería conveniente hablar de sus antecedentes, de su origen: el hombre desde su aparición en la tierra ha buscado su subsistencia, es por -- ello que se formó en agrupaciones, descubrió el fuego y la -- agricultura, y el agruparse obedece al desarrollo histórico -- de éste y fundamentalmente la forma instintiva de luchar por su seguridad, quizá a la inseguridad que el mundo inhóspito -- le presentaba por lo que sintió la necesidad de vivir en gru -- pos con la idea del bienestar común en todos sus aspectos, -- con el pastoreo, la domesticación de animales y el cultivo -- de plantas logró tener seguridad sobre el fruto de su alimen -- tación, no obstante la enfermedad y la muerte continuaron -- siendo motivo de preocupación, anteponiendo sus creencias y sus veneraciones a seres superiores o sobrenaturales como re -- curso a la inseguridad, que lo condujeron a adoptar formas -- de organización social.

Con el transcurso del tiempo, hubo culturas que crearon sistemas de ayuda mutua; en el pueblo griego existían organi -- zaciones encargadas de ayudar a la población; en Roma se pre -- cisó con claridad dichas instituciones, como los Colegios de Artesanos, principalmente los Collegia Tenuirom, que median -- te el pago que hacían los asociados de un prima de cuota men

sual cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio. En el --- cristianismo se fundaron asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos y más necesitados, la unión se centraba en la identidad de cultos, ayuda mutua y salvación. En la edad - media, el hombre buscó otras formas de seguridad más compleja y se agrupó en instituciones denominadas, gremios, corporaciones, gildas. Los gremios era la unión de los oficiales de un - mismo oficio con el único fin de buscar protección. Las corporaciones eran organizaciones de oficios regidos por sus pro--- pios estatutos, en los que fijaban normas sobre la calidad de sus productos, condiciones de trabajo y ayuda mutua, ante la - incipiente regulación y protección laboral. Las gildas proporcionaban a sus agremiados protección mutua, mediante asisten-- cia en caso de enfermedad, muerte, orfandad y viudez. Estas or-- ganizaciones surgen de la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares, que estaban formados por los maes-- tros, oficiales, compañeros o asalariados y aprendices que recibían instrucción sobre las técnicas de fabricación mediante un sistema de producción monopolístico. (1)

El autor Santiago Barajas Montes de Uca, habla también de los seguros sociales, pero señala que estos se restringen para los obreros, por lo que en el siglo pasado, se propicia los -- primeros instintos de seguridad social entre la clase trabajadora, y se crean algunas leyes para proteger a los trabajadores enfermos en caso de siniestros, asimismo nos dice que Sir Wi-- lliam Beveridge, profesor decano de la Escuela de Economía de-

(1). TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo.- "Derecho de la Seguridad Social". México, D. F. Editorial Pac. 1986 P.p. 3 y 4.

Londres, es considerado el autor de la incorporación de la seguridad social como función del Estado moderno, encargado por Winston Churchill en plena Segunda Guerra Mundial (1942) de formular un proyecto que abarcara la acción gubernamental en materia de protección de la salud y de las contingencias fisiológicas que la lucha armada provocaba en la población civil de la Gran Bretaña, sobre la forma en que el Estado podía hacerse cargo de la seguridad social con base en tres principios: 1.- La institución se proyectaría tanto al presente como al futuro. Consideró Beveridge que aún cuando podía ser aprovechada la experiencia del pasado en materia de previsión social que hasta antes de la guerra había constituido la base para la protección del hombre, la nueva institución que se formase no debía estar supeditada a los intereses creados, porque un período revolucionario en la historia del mundo - como dijo - es el momento de hacer revolución y no el de colocar parches o remiendos a lo ya establecido por muy ventajoso que resultare. 2.- La organización de la seguridad social debía considerarse como parte de una política de progreso social. La seguridad social del futuro debe representar la lucha contra la necesidad y proporcionar al ser humano un ingreso suficiente para combatir de acuerdo a su concepción, la necesidad, la ignorancia, la enfermedad, la miseria y el ocio que son como grandes gigantes que asuelan la humanidad. Solo así será posible el camino de la reconstrucción material y moral del hombre y le dará bienestar. 3.- Por los motivos anteriores la seguridad social debía formar parte de la actividad del Estado, siempre en colaboración-

con los propios beneficiarios a fin de no matar en éstos los - incentivos, ni extinguir su sentido de responsabilidad. Para - el ilustre profesor unicamente a base de acciones cooperativas podría el Estado enfrentarse al reto representado por el grave cambio que sobrevendría en la sociedad al concluir las hostili- dades, y lo extraordinario es que el tiempo le dió la razón: - "La pobreza constituye un peligro para la prosperidad de todos los seres humanos, por lo cual la lucha contra la miseria debe proseguir con incesante energía dentro de cada nación y median- te un esfuerzo internacional continuo, por cuyo motivo todos - los seres humanos, sin distinción de raza o sexo, tienen dere- cho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiri- tual en condiciones de libertad y dignidad de seguridad econó- mica y en igualdad de oportunidades"; señalando el autor men- cionado, que así nació y se ha desarrollado la seguridad so- cial como función del Estado, siguiendo un poco las formas del seguro privado para aquellos casos en que el trabajo constitu- ya la principal fuente de subsistencia y mediante la integra- ción de un fondo común con pago de cuotas reducidas por cada - empresa y por cada asegurado, que permita proporcionar servi- cios de salud y un posible suceso de presentarse contingencias graves e imprevisibles. (2) El autor Mario de la Cueva, no ha- bla de que la seguridad social surgió con la aparición del - bre en la tierra, sino que tal idea de acuerdo a la opinión de algunos escritores, ésta surgió a mediados de nuestro siglo - y en un ensayo del economista inglés William Beveridge.

- (2). BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. "Manual de Derecho Admi- nistrativo del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. México, - 1983. 190 a 192

Con lo anterior, se ha explicado como nació la seguridad social en el mundo, la que ha sido y es un modo de protección de los individuos, la que como en todo, ha habido de igualdad en su aplicación, la que se ha ido suprimiendo gracias a la perseverancia del hombre, ahora hablaremos de como surgió la seguridad social en México, para lo cual se señalan los autores Rafael tena Buck y Hugo Italo: "En México a partir de 1810 se inicia la lucha armada por la Independencia de la Nueva España, inspirada por los ideales de liberalismo de la época, que se identifica con el pensamiento de José María Morelos y Pavón, cuando en el Congreso de Chilpancingo señaló: "Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que modere sus costumbres y alivie la ignorancia, la rapina y el hurto." Durante el inicio del presente siglo, varios problemas sociales como el nacimiento de la nueva industria y el problema político militar de una larga dictadura paralizaron la evolución de la seguridad social en nuestro país, lo que originó movimientos, planes, leyes y diversas campañas que reflejaban la necesidad del pueblo para obtener seguridad, esta necesidad, desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que determinó el quedar plasmados en la Constitución de 1917, los ideales de seguridad social por lo que luchaban, traducidos a elevar el nivel de vida de la población física y económica.

En el periodo de 1910 a 1917, la clase trabajadora se fa

voreció con la promulgación de leyes en diversos Estados de la República, entre las que cabe destacar las siguientes:

- El 30 de abril de 1910 en el Estado de México, José Vicente Villada promulgó una ley referente a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que obligaba al patrón de responsabilizarse de los riesgos laborales de sus empleados y cubrirles indemnizaciones de pago de salarios y atención médica, durante tres meses y en caso de muerte, funerales y salarios, de quince días.
- Más tarde, en 1906, Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, expidió la ley sobre accidentes de trabajo, en que obligaba al patrón a dar prestación médica, farmacéutica y salario al trabajador, por incapacidad temporal o permanente e indemnizar en caso de muerte.
- Posteriormente en 1913, Don Venustiano Carranza, declara en el ayuntamiento de Hermosillo - que: "Terminada la lucha armada, del Plan de Guadalupe, debía principiar la magistral lucha social, la lucha de clases, para realizar los nuevos ideales sociales, que no sólo es repartir tierras, y sufragio efectivo; evitar

y reparar riesgos; es más grande y logrado establecer la justicia, buscar la igualdad, la desaparición de los pobres para establecer la conciencia nacional."

- El 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga, promulga en el Estado de Jalisco una ley de Seguridad Social que es antecedente importante y decisivo de la institucionalización del Seguro Social, ya que esta ley comprende en su artículo 17 la obligación de depositar el empleado por lo menos un cinco por ciento de su salario para crear un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada municipio.
- En 1915, Salvador Alvarado expide, en Yucatán, un decreto de la Ley del Trabajo en el que se establece un sistema de seguros sociales como instituciones estatales. En el mismo año se promulgó, también dicho Estado una ley para crear la seguridad mutualista en la cual los trabajadores pudieran depositar una pequeña cantidad de sus salarios para asegurarse contra riesgos, vejez y muerte.
- Miguel García Cruz, señala que la seguridad social es el postulado de las fuerzas sociales que es -- estructurar... la revolución mexicana tales como:

- Partido Liberal Mexicano
- Partido Democrático
- Partido Anterreleccionista y Constitucional Progresista
- Revolución Constitucionalista
- Casa del Obrero Mundial
- Soberana Convención Revolucionista

La política mutualista de los trabajadores subsistió hasta el estallido de la revolución mexicana, y es así que en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, consigna expresamente en su versión original un seguro potestivo en su fracción XXIX que indica: "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto, el gobierno federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular."

A partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestro ideal de seguridad social, los Estados miembros de la Federación quedaron facultados para legislar en este aspecto de acuerdo a sus necesidades particulares, trayendo como consecuencia la creación de una gran diversidad de legislaciones con diferentes alcances y contenidos." (3)

(3) TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo, ob. cit. p.p. 9



La Seguridad Social se estableció en México a raíz de los resultados de la revolución mexicana y aún que hubieron varios proyectos para su establecimiento, ésta no se vió como de carácter obligatorio, hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en la que en su artículo 123 fracción XXIX, se estableció: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

Los autores Rafael Tena Suck y Hugo Italo, nos dicen que la seguridad social para algunos estudiosos es: José Pérez Leñero.- ... la seguridad social es la parte de la ciencia política mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, precisión o asistencia tendientes a difundir la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros... Así mismo, Gustavo Arce Cano nos dice es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso de vivir y a la salud a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos, como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél, quedando amparados contra los --

riesgos profesionales y sociales principalmente de las contingencias para el sostenimiento de él y de su familia. ... -- Arthur J. Altamayer y Abraham Epstein, señala que la seguridad social es la política aplicada al riesgo.(4)

Así la seguridad social tiene como fin garantizar que cada ser humano cuente con los medios suficientes para satisfacer las necesidades en un nivel adecuado a su dignidad, y permitir el disfrute de los bienes materiales, morales y culturales que la civilización ha creado para beneficio del hombre; -- teniendo por objeto contrarrestar la injusticia de la naturaleza y de las actividades económicas, por medio de un sistema -- bien estructurado de bienestar colectivo integral basado en la justicia social, niveladora de desigualdades que persigue remediar los grandes males y diferencias de las clases económicamente débiles.

Por lo cual la seguridad social, se define como el instrumento que busca la protección y bienestar de los trabajadores, a través de un sistema tripartita (aportación del Estado, patrón y trabajador) y así logra el derecho a la salud y a la seguridad del trabajador y de su familia.

(4). Idem. P.p. 14 a 16.

b.- El Instituto Mexicano del Seguro Social como un Organismo de Seguridad Social.

La primera referencia que se tiene sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo de seguridad social se encuentra en el Programa del Partido Liberal, publicado -- por el grupo de los hermanos Flores: Magón en su exilio americano en la Ciudad de Saint Louis Missouri, Estados Unidos de Norteamérica, el 10. de julio de 1906, cuyo punto 27, incluido en el capítulo de "Capital y Trabajo", proponía "Obligar a los patronos y pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo"...(5)

A su vez, el partido Democrático que fuera presidido por Benito Juárez Maza, en el Programa publicado el 10. de abril de 1909, planteaba también la expedición de leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidente. En tanto que Francisco I. Madero, al aceptar el 25 de --- abril de 1910, su candidatura a la presidencia de la república, se comprometió a presentar una iniciativa de ley que asegurara a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien pensionar a sus familias, cuando éstos perdieran la vida en servicio de alguna empresa.

(5). TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México" 2a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, D. F. 1964. P.730

Así pues, a través de las ideas que se formaron con el transcurso del tiempo en el sentido de que se creara una -- institución de seguridad que tuviera como fin proteger al -- trabajador sobre riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez y muerte, así como guarderías para hijos de aseguradas, se creó la Ley del Seguro Social en el año de -- 1943 para dicho fin, y por ende se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, como una institución de seguridad social, teniendo las características de ser un organismo descentralizado del Estado, con domicilio en la Ciudad de México, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, -- cuyo objeto y fines son la prestación del servicio público-nacional.

Los autores Rafael Tena Suck y Hugo Italo, señalan algunas definiciones del Seguro Social, establecidas por ciertos estudiosos: Gustavo Arce Cano, dice: "Es el instrumento jurídico del Derecho Obrero por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o solo alguno de éstos a entregar al asegurado o beneficiario que deben ser elementos económicamente débiles una pensión o subsidio cuando se realicen alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social." ... Eduardo Carrasco Cruz: "El Seguro Social es el instrumento de la seguridad social mediante el -- cual se busca garantizar la solidaridad, los esfuerzos del -- Estado y la población económicamente activa, evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a --

que está expuesta la población y los que de ella dependen para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicias sociales y dignidad humana." (6)

El Seguro Social es la principal forma de previsión social, pero ampliando sus objetivos de dicha institución, se considera como la instrumentación básica de la seguridad social, ya que trata de amparar y proteger a todos los sectores de nuestra sociedad, y no solo a los que prestan un servicio personal subordinado a cambio de un salario.

La Ley del Seguro Social en vigor, en sus artículos 2o. y 4o. definen al Seguro Social como el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio de carácter nacional, que tiene por objeto 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.

(6). TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo. Ob. cit. P. 21.

b.1.- Reseña histórica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se considera como un antecedente del Seguro Social en nuestro País, la corriente mutualista, que se registró en el siglo pasado, con el propósito de ayudar a los componentes de una sociedad determinada en caso de necesidad, la cual subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana. En 1916, Don Venustiano Carranza, ante el Congreso Constituyente por él convocado en la Ciudad de Querétaro, sostuvo que "Los agents del Poder Público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, por lo cual se aprobó el artículo 123 Constitucional, en el que se señalaban disposiciones para regular las relaciones obrero patronales en su fracción XXIX, que estableció:

"Se considerarán de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de 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."

En razón de que el texto original de dicha fracción no estableció un seguro obligatorio sino potestativo, provocó que se reformara dicha fracción el 6 de septiembre de 1929, en el sentido de que se creara una Ley del Seguro Social --

con carácter obligatorio, la cual en esa época estableció:

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

Las reformas de 1929 a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, facultó únicamente al Congreso Federal para legislar en materia laboral y concretamente en lo que se refiere a seguridad social, dejó sin efecto las leyes que los Estados habían decretado para regular en esa materia.

En 1921 el Presidente Obregón elaboró el primer proyecto de la Ley del Seguro Social, el que no llegó a promulgarse, pero sirvió para analizar una corriente de opinión en favor del Seguro Social, despertando el interés de los trabajadores por los problemas inherentes a su establecimiento. En 1929 se elaboró una iniciativa de Ley del Seguro Social, en la cual se obligaba a trabajadores y patrones que depositaran en un banco de 2 a 5% del salario mensual para entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio se creaba.

Por decreto de 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio en -

un plazo que terminaba el 31 de agosto de e e mismo año, no-cumplimentándose lo anterior por acontecimientos políticos,- que culminaron con la renuncia presentada el 2 de septiembre de 1932 por el Ing. Pascual Ortiz Rubio, a la Presidencia de México.

En el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1939, envió al Congreso de la Unión un proyecto - de la Ley del Seguro Social, que cubría los riesgos de enfermedad y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación voluntaria, así - como la creación con personalidad jurídica propia de un organismo descentralizado que se denominara Instituto Mexicano -- del Seguro Social, con domicilio en la Ciudad de México, que se encargaría de la aplicación de su ley y su reglamento, así como de recaudar cuotas, celebrar contratos, adquirir bienes, organizar sus dependencias y sus funciones estaría enfocadas a las prestaciones individuales y colectivas que consistirían en la indemnización o prevención de los riesgos señalados, teniendo el mismo éxito que los anteriores, toda vez que el Congreso nunca llegó a discutirlo, con el pretexto de que debía elaborarse un proyecto más completo.

En el Gobierno del General Manuel Avila Camacho, éste -- encomendo al Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Trabajo y Previsión Social, trabajara sobre el estudio de las leyes sobre Seguros. En los Diarios Oficiales del día 2 al 18 - de junio de 1941 aparecieron publicados los acuerdos presidenciales que ordenaban la formación de una Comisión Técni---



ca, encargada de redactar un proyecto de ley, la que analizó el ante proyecto elaborado por la Secretaría del Trabajo, -- quien a su vez crea el proyecto de la Ley del Seguro Social, el cual fue enviado al Congreso de la Unión y después de los trámites legales se convierte en Ley, por decreto de fecha - 31 de diciembre de 1942.

El anteproyecto en cuestión fue estudiado por la Comisión que justamente lleva el nombre de "Proyecto García Téllez", el cual con reformas insignificativas, fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942, ambos Organismos dieron una opinión favorable al proyecto, ocurriendo a su publicación mediante un decreto presidencial.

El 15 de enero de 1943, es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, creándose como consecuencia el Instituto Mexicano del Seguro Social y el 14 de mayo de ese mismo año se publica su Reglamento, en lo referente a la inscripción de trabajadores y patronos, y la organización y funcionamiento de dicho Instituto, base de la Seguridad Social en México.

Así pues, los autores Rafael Tena Suck y Hugo Italo en su obra "Derecho de la Seguridad Social" describen los antecedentes históricos del Instituto Mexicano del Seguro Social de la manera como ha quedado descrito. (7), de los que se --

(7). Idem. P.p. 9 a 12.

desprende la inquietud por parte de los legisladores y de -- los ciudadanos de que se creará una institución que protegie ra a los trabajadores y tuviera un modo de vida digno, y que actualmente se ha logrado ya que los trabajadores sujetos al régimen obligatorio del Seguro Social tienen derecho a los seguros de riesgos de trabajo; de enfermedades y maternidad; de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y - guarderías para hijos de aseguradas, siendo el Instituto Me- xicano del Seguro Social el órgano de seguridad social en Mé xico.

**b.2.- Fundamentación legal del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

La fundamentación del Instituto Mexicano del Seguro Social, se haya establecida en el artículo 123 Apartado A Fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, - de vida, cesación involuntaria del trabajo de enfermedades y accidentes, de servicio de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

La Ley del Seguro Social fue aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada después por el Ejecutivo, y expedida el 31 de diciembre de 1942, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, durante el Gobierno del -- Lic. Manuel Avila Camacho.

Teniendo el Instituto Mexicano del Seguro Social su fundamento jurídico en el artículo 123 Constitucional y obtiene las normas que regulan su funcionamiento a partir de la creación de su ley para proteger y beneficiar a los trabajadores del País.

### b.3 Estructura Orgánica

El Instituto Mexicano del Seguro Social esta constituido por:

La Asamblea General  
 El Consejo Técnico  
 La Comisión de Vigilancia  
 La Dirección General  
 Delegaciones Regionales y Estatales

En síntesis, dentro de la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo un organismo descentralizado, tiene su funcionamiento de carácter tripartita, que es formado por los tres sectores de la producción: gubernamental, empresarial y obrero, teniendo la facultad de determinar y hacer exigibles las cuotas obrero patronales, recargos y capitales constitutivos.

Estableciéndose en la Ley del Seguro Social las facultades y obligaciones de las dependencias antes mencionadas, -- mismas que a continuación se transcriben:

#### Artículo 247.-

"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 cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patronos que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General, la que 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 el 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 de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia. Cada tres años, la propia Asamblea conocerá, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico. La suficiencia de los recursos para los diferentes ramos del Seguro debe ser examinada periódicamente, por lo menos cada tres años, al practicarse el balance actuarial. Al elaborarse dicho balance el Instituto investigará estadísticas sobre el desarrollo de los fenómenos colectivos de importancia para la vida del Seguro Social y establecerá la comprobación del desarrollo efectivo con las provisiones actuariales. Si el balance actuarial acusare superávit, este se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el lí

mite, el superávit se aplicará, según la decisión de la ---  
Asamblea General al respecto, a mejorar las prestaciones de-  
los diferentes ramos del Seguro Social.

Artículo 252.-

El Consejo Técnico será el representante legal y el admi-  
nistrador del Instituto y estará integrado hasta por doce ---  
miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los re-  
presentantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los-  
representantes de los trabajadores y cuatro a los representan-  
tes del Estado, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo -  
Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la -  
mitad de la representación estatal. Cuando deba revocarse el  
Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado de -  
los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propie-  
tarios y suplentes para los cargos de Consejero. La designa-  
ción será hecha por la Asamblea General en los términos que -  
fije el reglamento respectivo. La designación será revocable,  
siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese pro-  
puesto 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.

**Artículo 253.-**

El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

- I.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus reglamentos.
- II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblen General, de conformidad con lo que al respecto determinen esta Ley y el reglamento.
- III.- Establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial.
- IV.- Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria.
- V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General.
- VI.- Expedir los reglamentos que menciona la fracción VIII del artículo 240 de esta Ley.

- VII.- Conceder, rechazar, y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes.
- VIII.- Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de esta Ley.
- IX.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios.
- X.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades del régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta Ley.
- X bis.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.
- XI.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas.
- XII.- Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo al estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones



médicas y económicas previstas por esta Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo.

XIII.- Autorizar, en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274; y

XIV.- Las demás que señalen esta Ley sus reglamentos.

#### Artículo 254.- De la Comisión 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 constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir a la mitad la representación estatal. La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corres-

ponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

#### Artículo 255

La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

- I.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.
- II.- Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materiales de operación del Instituto.
- III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social.
- IV.- Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico para cuyo efecto éstos serán dados a conocer con la debida oportunidad, y
- V.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar Asamblea General extraordinaria.

**Artículo 256.- De la Dirección General.**

El Director General será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento.

**Artículo 257.-**

El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico.
- II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.
- III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación.
- IV.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.
- V.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos.

- VI.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico - el balance actuarial.
- VII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la -- fracción VIII del artículo 253.
- VIII.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores.
- IX.- Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

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.

Los Consejos Consultivos Delegacionales estarán integrados 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 pa-- tronial, con sus respectivos suplentes. En el caso de las De-- legaciones del Valle de México la representación del Gobier-- no se integrará con el titular de la Delegación respectiva. -- El Consejo Técnico podrá ampliar la representación de los --

sectores cuando lo considere conveniente. Los integrantes -- del Consejo Consultivo Delegacional representativos de los - sectores permanecerán en su cargo seis años. Las organizacio nes que los hubiesen designado, tendrán derecho a removerlos libremente.

Artículo 258 B.-

Las facultades de los Consejos Consultivos Delegaciona les del Instituto, son:

- I.- Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la circunscripción de la Dele gación y sugerir las medidas conducentes al me jor funcionamiento de los servicios médicos, - técnicos, administrativos y sociales a cargo - de la misma.
- II.- Opinar en todo aquello en que el Delegado o -- cualesquiera de los órganos del Instituto en - este nivel, sometan a su consideración.
- III.- Ser el portavoz autorizado de la Delegación an te los sectores representados y de estos ante la Delegación, a fin de lograr las mejores re laciones y la colaboración de los sectores en las labores y servicios que el Instituto tiene a su cargo.

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

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

Artículo 258 C.-

Los Delegados del Instituto tendrán las facultades y atribuciones siguientes:

- I.- Presidir las sesiones del Consejo Consultivo-Delegacional.
- II.- Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional y vetar los acuerdos de éste cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales.
- III.- Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidos por el Consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos Consultivos Delegacionales.
- IV.- Conceder, rechazar y modificar pensiones que se deriven de los diversos ramos del Seguro So

cial.

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

VI.- Autorizar las certificaciones que expida la Delegación.

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

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

#### Artículo 258 D.

Los Subdelegados del Instituto, tendrán las siguientes facultades y atribuciones:

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

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

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

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

Los Jefes de las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social tienen la facultad de hacer efectivos dentro del ámbito de su circunscripción territorial, los créditos a favor del Instituto por concepto de cuotas, capitales constitutivos y accesorios legales, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del Código Fiscal de la Federación, ventilar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.



El Instituto Mexicano del Seguro Social, como una institución descentralizada del Estado, tiene su propia estructura orgánica, que le permite llevar a cabo sus fines de seguridad social, contando con dependencias que han sido mencionadas y de las que se han señalado sus facultades y obligaciones, y dicha organización es para que el Instituto logre que la seguridad social se extienda en toda la república mexicana, ya -- que su función es la de utilidad pública, es por ello que se ha transcrito porque órganos esta compuesto el Instituto y -- cuales son sus actividades que realizan, para un mejor entendimiento del tema que se desarrolla, siendo éste el régimen obligatorio en materia del Instituto Mexicano del Seguro Social.

c.- Sujetos de la Seguridad Social en el Régimen Obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por sujeto se entiende cualquier persona indeterminada, pero el Derecho distingue a dos tipos de personas, las físicas y las morales, otorgándoles ciertas características, que las define como tales:

PERSONAS FISICAS

Capacidad  
Estado civil  
Patrimonio  
  
Nombre  
Domicilio  
Nacionalidad

PERSONAS MORALES

Capacidad  
Patrimonio  
Denominación o razón social  
  
Domicilio  
Nacionalidad

Rafael Rojina Villegas, hace una distinción entre las personas físicas y morales, señalando: "Existe una correspondencia entre los atributos de la persona física y los de la moral, exceptuándose lo relacionado con el estado civil, que sólo puede darse en las personas físicas, ya que deriva del parentesco, del matrimonio, del divorcio o del concubinato.- La capacidad de las personas morales se distingue de la de las personas físicas de dos aspectos: a) En las personas morales no puede haber incapacidad de ejercicio, toda vez que-

Ésta depende exclusivamente de circunstancias propias e inherentes al ser humano, tales como la minoría de edad, la privación de la inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad; la sordomudez unida a la circunstancia de que no sepa leer ni escribir; la embriaguez consuetudinaria, o el abuso inmoderado y habitual de drogas enervantes. b).- En las personas morales su capacidad de goce está limitada en razón de su objeto, naturaleza y fines. Podemos formular como regla general la de que dichas entidades no pueden adquirir o reportar obligaciones que no tengan relación con su objeto y fines propios.

De lo anterior, se desprende que tanto las personas físicas y morales, son sujetos del régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que se corrobora con lo asentado en el artículo 19 de la Ley del Seguro Social -- que dice: "Los patrones están obligados a: I.- Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos que señalan esta ley y sus reglamentos, dentro de plazos no mayores de cinco días."

Son sujetos del régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, los patrones que pueden ser personas físicas o morales y los trabajadores, que son las personas físicas que prestan a otra un servicio.

- (8). ROJINA VILLEGAS, Rafael. "Compendio de Derecho Civil". Editorial Porrúa, S.A., 19a. Edición, México, 1983. --- P. 155

Al respecto, el autor Francisco González Díaz Lombardo señala: "Uno de los principios rectores del derecho de la seguridad social es su universalidad, de ahí entonces que conforme a lo establecido para asegurar a las personas que se encuentran vinculadas a otras por un contrato de trabajo, -- cualquiera que sea la responsabilidad jurídica o la naturaleza económica del patrón." (9)

De lo que se desprende que cualquier persona que este -- vinculada a otra, por una relación de trabajo, debe estar sujeta al régimen obligatorio del Seguro Social, y que hay dos clases de sujetos: unos que reciben un beneficio y otros que cubren ese beneficio, o sea, que una persona que presta a -- otra un servicio, tiene derecho a recibir una remuneración y estar inscrita en el régimen obligatorio del Seguro Social -- el que le va otorgar prestaciones en dinero y en especie; y por otro lado están los sujetos que van a recibir ese servicio y que son conocidos como patrones, los cuales tienen la obligación de inscribir a sus trabajadores al régimen obligatorio del Seguro Social y cubrir las cuotas obrero patrona--les correspondientes.

- (9). GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. "Derecho Social y la Seguridad Social Integral". Editorial Textos Universitariaos, U.N.A.M. México, 1973. P. 309

La Ley del Seguro Social en sus artículos 12 y 13 señalan quienes son sujetos del régimen obligatorio:

Artículo 12.-

- I.- Las personas que se encuentran vinculadas a - otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, - en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos.
- II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y
- III.- Los ejidatarios, comúneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, - sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Artículo 13.-

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

- II.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos.
- III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.
- IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente.
- V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y
- VI.- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos.

Para el cabal cumplimiento de sus fines el Instituto Mexicano del Seguro Social basa su accionar en su propia Ley y en lo concerniente en el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, por lo que para recaudar las cuotas obrero patronales, se fundamenta su proceder en lo que establece el artículo 10. del Código Fiscal de la Federación, que establece: "Las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico".

En este orden de ideas el Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo descentralizado portador de la seguridad social, tiene su base económica en el presupuesto que le designa el Estado, así como los ingresos que perciben por conceptos de cuotas obrero patronales, que en su mayor parte son cubiertas por el patrón y por otra parte por el trabajador, y que a cambio de dicha aportación, los asegurados tienen derecho a los beneficios que comprenden los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como Guarderías para hijos de aseguradas.

#### d.- Aportaciones de Seguridad Social

Las aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son -- sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la Ley en materia de seguridad social o a las -- personas que se beneficien en forma especial por servicios -- de seguridad proporcionados por el mismo Estado.

Para que la aportación de seguridad social tenga tal carácter es necesario que la Seguridad Social sea proporcionada por el Estado o por organismos descentralizados. Conforme a lo anterior las cuotas obrero patronales establecidas en -- la Ley del Seguro Social, constituyen específicamente un ingreso de carácter fiscal y que como tal está destinado a los gastos públicos.

Ahora bien, la aportación de seguridad social se clasifica como atribución y si tomamos en cuenta que los artículos 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo. del Código Fiscal de la Federación considerarán que ésta deberá cubrirse como cooperación a los gastos públicos, entre los cuales se encuentra la seguridad social, como parte integrante del gasto público, y no debe destinarse, como no se hace, a satisfacer necesidades o derechos de trabajadores individualmente considerados, aun cuando es muy claro que son éstos los sujetos de la seguridad social.



Es necesario aclarar que la definición de aportación de seguridad social anotada líneas arriba contempla dos su-  
puestos diferentes:

- 1o.- Aquel en el que existe sustitución por parte del Estado, en el cumplimiento de obligaciones que - la Ley impone en materia de seguridad social a - una persona física o moral, en este caso a los - patrones.
  
- 2o.- Este se presenta cuando la aportación de seguridad social es pagada por quien se beneficia en - forma especial por los servicios de seguridad so cial prestados directamente por el Estado.

En el último caso descrito es necesario dejar bien claro que se trata efectivamente de una aportación de seguridad social ya que la persona que la cubre lo hace por tener --- acceso a todo el sistema de seguridad social del Estado.

d.1.- Definición de aportación de Seguridad Social.

El Código Fiscal de la Federación en la fracción segunda de su artículo segundo define a las aportaciones de seguridad social: "Aportaciones de Seguridad Social son las contribuciones establecidas en la Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

Cabe destacar que la doctrina sobre el particular adopta la definición que sobre aportación de seguridad social establece la ley.

d.2.- Diferencia entre aportaciones de Seguridad Social, Impuestos y Derechos.

Para establecer la diferenciación entre las aportaciones de seguridad social, los impuestos y los derechos, se recurre a las características que la ley atribuye a cada uno de ellos, los impuestos son: "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal." (10)

El Código Fiscal de la Federación define a las aportaciones de seguridad social al establecer que: "Las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado."

Si analizamos los conceptos expresados podemos anotar que el impuesto tiene un carácter general, mientras que la aportación de seguridad social se limita a la contribución que deberá cubrir cierto sujeto obligado que se ve beneficiado por los servicios de seguridad social prestados por el Estado. Esto es, el impuesto lo pagarán todos aquellos sujetos

(10). FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Editorial Porrúa, S.A., México, 1986. P.p. 36 y 37.

que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la ley, teniendo un carácter general.

Por otro lado, el propio Código Fiscal de la Federación apunta que los derechos son: "las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación."

Asimismo, el citado ordenamiento establece que cuando los servicios de seguridad social sean prestados por organismos descentralizados, las aportaciones que deberán cubrirse por tales servicios serán aportaciones de seguridad social, y que cuando los servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público sean prestados de igual forma por organismos descentralizados, las contribuciones cubiertas serán derechos.

Así pues, las aportaciones de seguridad social se diferencian de los impuestos y de los derechos en que aquéllas únicamente serán cubiertas por los sujetos sustituidos por el Estado en el cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social o por aquéllos sujetos especialmente beneficiados por los servicios de seguridad social prestados por el Estado y sus organismos descentralizados, mientras que, como ya anotamos los impuestos tienen un carácter general y

los derechos son las contribuciones que se deben cubrir por los servicios de la función de derecho público del Estado, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de derecho público de la nación.

El financiamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social debe realizarse sobre una base sólida, toda vez que las necesidades que cubre son bastante elevadas, por lo que la forma de captación de ingresos debe ser manera equitativa al igual que el otorgamiento de seguros, por lo que la base económica la constituyen los sectores que tienen participación en la producción, que son los obreros y los patrones, siendo la organización de las aportaciones tripartita, ya que participa también la Federación; y dicha forma de dividir en tres partes la financiación hace más fácil cubrir las necesidades de los asegurados, siendo la finalidad del Instituto la seguridad social, la aportación tripartita ayuda para que el beneficio de la seguridad social se extienda en toda la república.

**CAPITULO II.****BASE DE COTIZACION DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES**

- a.- Salario base de cotización
- b.- Grupos de cotización
- c.- Cotización bimestral por incapacidad del trabajador
- d.- Modificación del salario
- e.- Responsabilidad de los patronos de enterar las cuotas obrero patronales
- e.- Responsabilidad de los patronos de enterar las cuotas obrero patronales

## II.- BASE DE COTIZACION DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.-

En este capítulo estudiaremos que es el salario, los -- elementos que lo integran, hasta determinar el salario diario integrado para efectos de la cobertura de cuotas obrero-patronales, así como la obligación de los patrones de cubrir las.

### a.- Salario base de cotización.

La Ley Federal del Trabajo define en su artículo 82 al salario, señalando que es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Algunos autores definen al salario de las siguientes -- formas, por ejemplo: Alberto Trueba Urbina, indica: "la única fuente de ingreso del trabajador es el salario; una de -- las formas de remuneración del servicio prestado y que tiene por objeto satisfacer las necesidades alimentarias, culturales y de placer del trabajador y de su familia."

Rafael Tena Suck y Hugo Italo, señalan: "El salario es la retribución que paga el patrón al trabajador por su trabajo, es un elemento constitutivo al igual que la subordinación de la relación de trabajo, que puede pactarse por unidad de obra destajo, por unidad de tiempo, por comisión o bien, una

(1). TRUEBA URBINA, Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A. P.291

combinación de éstas." (3)

Néstor de Buen, señala las características y clasificación del salario:

#### CARACTERISTICAS

- a) Debe ser remunerados
- b) Debe de ser, por lo menos equivalente al mínimo
- c) Debe ser suficiente
- d) Debe ser determinado o determinable
- e) Debe cubrirse periódicamente
- f) El salario en efectivo debe de pagarse en moneda de curso legal
- g) El salario en especie debe ser apropiado y proporcional al salario pagado en efectivo
- h) Debe haber reciprocidad entre el salario y el servicio.

#### CLASIFICACION

##### A. POR SU NATURALEZA

- a) Solo en efectivo
- b) En efectivo y en especie

- (2). TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo. "Derecho de la Seguridad Social". Editorial Pac. México, 1986. P. 45
- (3). DE BUEN, Néstor, "Derecho del Trabajo". Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México 1983. P. 179



**B. POR LA FORMULA DE VALUACION**

- a) Per unidad de tiempo
- b) Per unidad de obra
- c) Por comisión
- d) A precio alzado

**c) POR SU TERMINACION**

En cuanto a la cuantía

- a) Salario mínimo general
- b) Salario mínimo profesional
- c) Salario remunerador

En cuanto al origen de su fijación legal

- a) Individual
- b) Por contrato colectivo de trabajo
- c) Por contrato ley
- d) Por resolución de las Juntas de Conciliación y Arbitraje

**d) POR LA CAUSA QUE LO ORIGINA**

- a) Ordinario
- b) extraordinario
- c) Excepcional (gratificación especial)
- d) Anual (aguinaldo)

**E. POR FACTORES QUE LO INTEGRAN**

- a) Nominal o tabular
- b) Por cuota diaria
- c) Integral

F. POR LA OPORTUNIDAD DEL PAGO

- a) Semanal
- b) Quincenal
- c) Mensual
- d) Anual (5)

Así pues, el salario es el pago que recibe un trabajador por el servicio que presta a su patrón, y el salario base de cotización para efectos de la Ley del Seguro Social se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, las gratificaciones, percepciones, prestaciones en especie y cualquier otra actividad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios.

Para determinar el salario base de cotización se estará a lo que dispone el artículo 36 de la Ley del Seguro Social, que establece que cuando además de los elementos fijos del salario del trabajador percibe regularmente otras retribuciones periódicas de cuantía previamente conocida, éstas se sumarán a dichos elementos fijos; si por su naturaleza del trabajador el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, se sumarán los ingresos totales percibidos durante el año calendario anterior y se dividirán entre el número de días de salario devengado, si se trata de un trabajador de nuevo ingreso, se tomará el salario probable que le corresponda; y en los casos en que el salario de un trabajador se integre con elementos fijos y elementos varia-

(4). DE BUEN, Néstor. Ob. Cit. P. 181

bles, se considerará de carácter mixto, por lo que, para los efectos de cotización, se sumará a los elementos fijos el -- promedio de los variables.

Ahora bien, los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la parte que le corresponda al Estado, así como ya ha -- quedado asentado el Instituto Mexicano del Seguro Social es -- un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, siendo su sostén económico esencialmente el pago de las cuotas obrero patronales hecha por los patro-- nes; además de que tiene asignado un presupuesto por parte -- del Estado y las cuotas que cubren los trabajadores. Al res-- pecto José Manuel Almanza <sup>r</sup>astor, señalo que la financiación-- de la seguridad social se mantiene junto a la aportación estatal, la contribución de empresarios y de trabajadores, lo que indica un sistema concreto de seguridad social. (5)

(5) ALMANZA PASTOR, José Manuel. "Derecho de la Seguridad So-- cial". Volumen II, 2a. Edición. Editorial Tecnos. P. 198.

Los autores Rafael Tena Suck y Hugo Italo, establecen - que para determinar el monto del salario de cotización del - asegurado se deben seguir las siguientes reglas:

- a) El Instituto determinará anualmente el número de semanas que comprende cada una de los bimestres.
- b) Para fijar el salario diario, cuando se pague por semana, quincena o mes, se dividirá la renumeración entre 7, 15 o 30 respectivamente.
- c) Tratándose de salario fijo, se acumularán las retribuciones periódicas (elementos de integración previamente conocidos).
- d) Si el salario se integró con elementos variables se acumulará el total de los ingresos durante el año calendar anterior, y se dividirá entre el número de días de salario devengado. Cuando se trate de un trabajador de nuevo ingreso se tomará un salario probable que el patrón determinará en curso del año siguiente. (8)

Dichos autores señalan que para el caso de semanas incompletas, para el cálculo del monto de las semanas de cotización de un asegurado, si existiera un sobrante de días mayor a tres, es decir cuatro días, se considerara como otra semana completa, no tomándose en cuenta el exceso si el número de días fuera de tres o menos. En cuanto al ausentismo establecen que si la ausencia del trabajador es por un período menor de quince días consecutivos o interrumpidos se cotizará en dicho período únicamente en el seguro de enfermedad y maternidad, comprobando dicho ausentismo con la documentación idónea; y si el período fuese mayor de quince días el patrón deberá presentar el aviso de baja y quedara librado del pago de cuotas, salvo que el trabajador estuviese incapacitado por el Instituto, en cuyo caso no surte efecto la baja pero tampoco está obligado a cubrir los aportes. (9)

Haciendo un análisis de la Ley del Seguro Social en vigor, se desprende que los autores citados tienen sus criterios apegados a lo que establece dicha ley, por lo que para una mejor determinación del salario base de cotización, a mi criterio, ésta se debe llevar a cabo con lo dispuesto en la Ley del Seguro Social en vigor y en sus Reglamentos, y apoyarse en la jurisprudencia que al respecto exista, toda vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social para fincarle un crédito a un patrón debe estarse a lo que establece la ley.

(7). TENA SUCK, Rafael e ITALO, Hugo, Idem. P. 51.

## b.- Grupos de cotización

El artículo 33 de la Ley del Seguro Social, señala: ---  
 "Los asegurados quedarán inscritos con el salario base de co-  
 tización que perciban en el momento de su afiliación, esta-  
 bleciéndose como límite superior el equivalente a diez veces  
 el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal y-  
 como límite inferior el salario mínimo regional respectivo,-  
 salvo lo dispuesto en la fracción III del artículo 35."

Artículo 35 fracción III.- "Si por la naturaleza o pecu-  
 liaridades de las labores el salario no se estipula por sema-  
 na o por mes sino por día trabajado y comprenda menos días de  
 los de una semana o el asegurado labora jornadas reducidas y-  
 su salario se determina por unidad de tiempo, el reglamento -  
 establecerá las bases y formas de cotización y las modalida-  
 des conforme a las cuales se otorgarán las prestaciones econó-  
 micas."

En razón de que el sistema del Seguro Social se sustenta  
 económicamente en las cuotas y contribuciones que cubren los-  
 patrones y otros sujetos obligados, los asegurados y el Esta-  
 do, reviste particular importancia toda la regulación que se-  
 establezca en esta materia, toda vez que el Instituto esta --  
 obligado a conservar el equilibrio financiero en todos sus ra-  
 mos de seguro de operación. La iniciativa determina que tanto  
 para el pago de las cuotas, como para el reconocimiento de dere-

chos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, el salario es la base de cotización, por lo que para lograr una mejor recaudación en beneficio de los propios trabajadores, cuyas prestaciones económicas están en relación con aquélla, se ha precisado con claridad cuales son los elementos que la integran, el artículo 33 modifica la tabla de cotización al suprimir grupos que en relación al índice nacional de salarios resultan inoperantes y crea, al mismo tiempo, el grupo W para comprender salarios superiores al salario mínimo diario, fijando un límite superior para este grupo equivalente a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, mediante este tope móvil, que implica el aumento gradual de las cotizaciones, se evitan los inconvenientes de la súbita apertura de grupos de cotización, y al mismo tiempo, se hace posible el periódico y sistemático ajuste de las prestaciones económicas de los asegurados en función de sus ingresos reales.

c.- Cotización bimestral por incapacidad del trabajador.

Entre las obligaciones de los patrones esta la de registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, dentro de plazos no mayores de cinco días, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 19 fracción I de la Ley del Seguro Social.

Precisándose específicamente en el artículo 26 de dicha Ley la base para la cotización bimestral por incapacidad del trabajador, el que establece que los avisos de baja de los trabajadores incapacitados temporalmente para el trabajo, no surtirán efectos para las finalidades del régimen del Seguro Social, mientras dure el estado de incapacidad.

El artículo 37 fracción IV señala el motivo por el cual no surten efectos los avisos de baja cuando los trabajadores se encuentran incapacitados temporalmente, ya que establece - que tratándose de ausencias amparadas por incapacidades médicas expedidas por el Instituto no se cubrirán en ningún caso - las cuotas obrero patronales y dichos periodos se considerarán como cotizados para todos los efectos legales en favor del trabajador.



## d.- Modificación del salario.

El artículo 19 fracción I de la Ley del Seguro Social - en vigor, establece que es la obligación de los patrones de enterar al Instituto las modificaciones de salario, así como las altas y bajas de sus trabajadores dentro de plazos mayores de cinco días.

Habiendo una serie de modalidades en la modificación de salario, y que se encuentran contempladas en dicha Ley, por ejemplo: Cuando además de los elementos fijos del salario - el trabajador perciba regularmente otras retribuciones periódicas de cuantía previamente conocidas, el patrón estará obligado a presentar los avisos de modificación de salario - dentro de un plazo máximo de cinco días, si la modificación ubica al trabajador en un grupo de cotización diferente a aquél dentro del cual se encuentre inscrito; si por la naturaleza del trabajo, el salario se integra con elementos variables que no puedan ser previamente conocidos, los patrones estarán obligados a comunicar al Instituto, dentro del mes de enero siguiente, la modificación del salario promedio obtenido, cuando implique cambio de grupo de cotización del trabajador; en los casos que el salario de un trabajador se integre con elementos fijos y variables, se considerará de carácter mixto, si se modifican los elementos fijos del salario y ello implica cambio del grupo dentro del cual el asegurado se encuentra cotizando el patrón deberá presentar el aviso de modificación dentro de los cinco días siguientes.

tes de la fecha en que cambie el salario, si al concluir el año calendario respectivo los elementos variables que integran el salario implican una modificación en el grupo de cotización del asegurado, el patrón presentará al Instituto - el aviso de modificación dentro del mes de enero siguiente. El salario diario se determinará dividiendo el importe total de los ingresos variables obtenidos en el año calendario, - entre el número de días de salario devengado y sumando su resultado a los elementos fijos del salario fijo, lo anterior en lo que establecen los artículos 36 y 40 de la Ley del Seguro Social.

Respecto a la modificación de salarios por revisión de Contrato el artículo 40 en su último párrafo establece que si la modificación de salario se origina por revisión de -- contrato colectivo, se comunicará al Instituto dentro de los treinta y cinco días siguientes a su otorgamiento; y que - los cambios en el salario base de cotización derivados de - las modificaciones, surtirán efectos a partir de la fecha - en que ocurrió el cambio, tanto por la cotización como para las prestaciones en dinero, fundamentándose tal disposición en lo que establece el artículo 41 de la Ley del Seguro Social en vigor

e.- Responsabilidad de los patrones de enterar las cuotas obrero patronales

Para poder determinar la obligación de los patrones de cubrir las cuotas obrero patronales, hay que hablar de su naturaleza jurídica, que se encuentra en el artículo 267 de la Ley del Seguro Social en vigor, que señala: "El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal.", y que se complementa con lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV que establece: --- "Son obligaciones de los mexicanos: contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", de tales disposiciones legales nace la obligación de los patrones de enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero patronales por los trabajadores que tienen a su servicio, y para cubrir el importe de las cuotas obrero patronales este será por bimestres vencidos, a más tardar el día quince de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. Los patrones y demás sujetos obligados, efectuarán enteros provisionales a cuenta de las cuotas obrero patronales bimestrales a más tardar el día quince de cada uno de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año, el entero pro-

visional de que se trate será el equivalente al cincuenta -- por ciento del monto de las cuotas obrero patronales correspondientes al bimestre inmediato anterior y tratándose de -- iniciación de actividades, la obligación de efectuar el entero de pagos provisionales se diferirá al bimestre siguiente a aquél dentro del cual se haya dado dicho supuesto, cuando no se enteren las cuotas, los enteros provisionales o los capitales constitutivos dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas, el patrón cubrirá a partir de la fecha en que los créditos se hicieren exigibles, los recargos-moratorios correspondientes en los términos del Código Fiscal de la Federación, sin perjuicio de las sanciones que -- procedan. El Instituto podrá conceder prórroga para el pago de los créditos derivados de cuotas o de capitales constitutivos, durante los plazos concedidos se causarán recargos -- conforme a lo establecido para este supuesto en el propio Código Fiscal de la Federación.

De lo anterior, se considera que la obligación de cubrir las cuotas obrero patronales es derivada de la ley, por lo que tienen el carácter de aportaciones fiscales las cuotas de referencia como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo-fiscal autónomo tiene facultades para determinar los créditos, las bases para su liquidación, así como para fijarlos -

en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la ley y su reglamento, de acuerdo a lo establecido por el artículo 268 de la Ley del Seguro Social.

Para el incumplimiento del pago de las cuotas obrero patronales, recargos y capitales constitutivos, el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con sus Oficinas para Cobros, a las cuales les esta encomendada la tarea de hacer exigible el pago de las cuotas que los patrones omitieron, cuyas facultades se encuentran establecidas en el artículo 271 de la Ley del Seguro Social en vigor, que dice: "Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias Oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo autónomo fiscal tiene facultades para hacerles exigibles a los patrones su incumplimiento de cubrir los créditos que tienen fincados a su cargo, a través de sus Oficinas para Cobros, las que en sus actuaciones se sujetarán a lo que dispone la Ley del Seguro Social en vigor y el Código Fiscal de la Federación.

El Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones - del Régimen del Seguro Social, establece las bases para que los patrones efectúen sus pagos de cuotas obrero patronales indicando que los patrones enterarán al Instituto las cuotas que conforme a la ley, deben cubrir ellos y sus trabajadores en los ramos de enfermedad no profesional, maternidad y de invalidez, vejez, cesantía y muerte, así como lo que les corresponde pagar en el Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, siendo exigible dicho pago a partir de la fecha en que se implanten los servicios del Seguro Social en la circunscripción territorial o rama industrial respectiva, aún cuando la inscripción del trabajador se lleve a cabo posteriormente por cualquier causa; utilizándose para el pago de cuotas obrero patronales las cédulas que el Instituto determine, mismas que se proporcionarán gratuitamente y se llenarán de acuerdo con las instrucciones que al efecto dicte el propio Instituto, efectuándose el pago en las Agencias Administrativas que le correspondan de acuerdo al ámbito de circunscripción territorial, y en el caso de que no lo hiciera, el Instituto formulará las liquidaciones respectivas con los datos que tuviere, notificando tales cédulas a los patrones con apego al Código Fiscal de la Federación, para que en un término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de dicha liquidación las aclaraciones que crea pertinentes y de proceder se harán los ajustes correspondientes, o en su caso, se enterarán los créditos adeudados; el patrón está autorizado por el Insti-

tuto para elaborar los ajustes que considere, tales como ingcrinciones y bajas de sus trabajadores no cantadas en las liquidaciones, así como incapacidades y ausentismo de los mis-  
mos, con tal situación el patrón tiene una base para concii-  
liar con la cédula notificada y con su notificación las dife-  
rencias a favor y a cargo del mismo, con lo que se lleva a -  
corregir errores tanto del patrón como del Instituto, ya que  
éste tiene un sistema de emisión anticipada, que se efectúa  
por medios electrónicos al cuantificar el catálogo de afilia  
ción, vigencia y cobranza, considerando los movimientos de -  
afiliación (avisos de inscripción, modificación de salario y  
baja), cuando corresponde al régimen de trabajadores tempo  
rales y eventuales de la construcción la emisión se elabora en  
base a las listas, planos y presupuestos presentados por los  
patrones en las Oficinas del Instituto.

En el caso de que haya existido algún error u omisión -  
por parte del patrón, el Instituto emite cédulas de diferen-  
cias como resultado de la conciliación entre el pago bime-  
ntral efectuado por el patrón y lo determinado por el Institu-  
to, con base en los avisos de alta, modificaciones de sala-  
rio y baja presentados por el patrón de acuerdo con el catá-  
logo de afiliación vigencia y cobranza.

Así también, emite liquidaciones complementarias de -  
avisos extraordinarios, que es motivada por los avisos de -  
alta y modificación de salario presentados por el patrón an  
te el Instituto en forma extemporánea, y se fundamenta en -

base a los plazos establecidos en la fracción I del artículo 19 y 40 de la Ley del Seguro Social en vigor; así previa confronta con los pagos patronales, el Instituto respecto a la emisión de las liquidaciones complementarias derivadas de auditoría o de inspección domiciliaria, se formulan en base a los resultados asentados en las actas administrativas levantadas por los inspectores del Instituto en el régimen ordinario y temporales y eventuales urbanos de la construcción y ajenos a la misma; y cuando los patrones que se encuentren dentro de dicho régimen y no observen lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley del Seguro Social, las liquidaciones se formularán con base en el cálculo de las cuotas devengadas en un por ciento sobre el costo de la mano de obra o sobre el costo total de la misma.



**CAPITULO III.**

**CAPITALES CONSTITUTIVOS**

**a.- Definición**

**b.- Integración**

**c.- Responsabilidad del patrón de cubrirlos**

### III.- CAPITALES CONSTITUTIVOS

Los ingresos o cuotas del Seguro Social son el patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social y deben distribuirse en la forma y términos que señala la Ley, por lo cual si el Instituto otorga prestaciones a los asegurados, que — por Ley debían estar inscritos en el grupo al que pertenecen y que por omisiones no imputables al Organismo no lo están, — su presupuesto se desnivela y se produce un trastorno actuarial, y en consecuencia de ello se ha creado el crédito denominado "capital constitutivo" que los patrones deben cubrir por lo que a continuación se definirá lo que es un capital constitutivo, los elementos que lo integran y la responsabilidad de los patrones de cubrirlos.

#### a.- Definición de capital constitutivo.-

Ni la doctrina ni la Ley del Seguro Social, han definido con precisión lo que es un capital constitutivo, sin embargo, señalan que es un crédito que se finca a cargo de los patrones, cuando alguno de sus trabajadores sufren un riesgo de trabajo, y se comprueba que lo tenían registrado en un salario inferior al que debía ser, por lo que el capital constitutivo se definiría como el crédito que se finca a cargo de los patrones, por prestaciones otorgadas a un trabajador que sufrió un riesgo y el cual no estaba inscrito en el salario real que le correspondía.

b.- Integración de los capitales constitutivos.

Los capitales constitutivos se integran de acuerdo a lo que establece el artículo 86 de la Ley del Seguro Social en vigor, con la asistencia médica, hospitalización, medicamentos y material de curación; servicios auxiliares de diagnóstico y tratamientos; subsidios pagados, en su caso, gastos de funeral; indemnizaciones globales en sustitución de la pensión y el 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 cinco por ciento, sea suficiente, la cantidad pagada y sus intereses, para que el beneficiario disfrute la pensión durante el tiempo que tenga derecho a ella, en la cuantía y condiciones aplicables que determinan la Ley del Seguro Social, tomando en cuenta las probabilidades de reactividad, de muerte y de reingreso al trabajo, así como la edad y sexo del pensionado.

El artículo 86 de la Ley que nos ocupa, establece de una manera permenorizada cuales son los elementos que integran el capital constitutivo, de manera que sean del conocimiento de quienes aplican la ley, de quienes reciben el beneficio y de quienes están obligados a cubrir el importe que se ha generado, para que así su aplicación sea justa, motivada y fundada.

### c.- Responsabilidad del patrón de cubrirlos

Los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, pudiendo producir en el trabajador incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente parcial y muerte; así el asegurado que sufre un riesgo de trabajo tiene derecho a recibir asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación, por lo cual los patrones están obligados a cubrir el pago de cuotas por riesgos de trabajo en términos que establece la ley, además debe tener registrados a los trabajadores en el grupo de salario que le corresponda, toda vez que si no lo hace se le fincará a su cargo el capital constitutivo, de acuerdo a las facultades que tiene el Instituto y que se encuentran establecidas en el artículo 240 fracciones XII, XIII y XVII y que se refieren a las facultades que tiene el Instituto para determinar, recaudar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos, para lo cual cuenta con las Oficinas para Cobros que tienen las siguientes facultades de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 258 E de la Ley del Seguro Social en vigor, que dispone:

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

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

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

De lo anterior se desprende que si el patrón no cubre oportunamente el capital constitutivo que se le ha fincado, se le hará exigible por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Algunos patronos no cubren los capitales constitutivos, por que consideran que son imocentes, en razón de que -- presentaron oportunamente los avisos de modificación de salario, basándose en lo que dispone el artículo 19 fracción I - de la " y del Seguro Social en vigor, sin tomar en cuenta lo que establece el artículo 84 de dicho ordenamiento, que dice: "Los avisos de ingreso o alta de los trabajadores asegurados y los de modificaciones de su salario, entregados al Instituto después de ocurrido el siniestro, en ningún caso liberarán al patrón de la obligación de pagar los capitales constitutivos, aun cuando los hubiese presentado dentro de-

los cinco días a que se refiere el artículo 19 de este ordenamiento.", por lo que de ninguna manera se libera el patrón de cubrir el capital constitutivo si no tenía registrado en el salario real a un trabajador que sufra un riesgo de trabajo, siendo el responsable directo de los daños y perjuicios que causaren al asegurado o a sus familiares..

La jurisprudencia señala que es procedente el fincamiento del capital constitutivo, cuando el trabajador no se encontraba registrado en el salario real que le correspondía en el momento en que ocurrió un riesgo de trabajo, y para lo cual se transcriben las siguientes tesis jurisprudenciales:

"CAPITAL CONSTITUTIVO. LOS AVISOS DE MODIFICACION DEL SALARIO ENTREGADOS DESPUES DEL SINIESTRO, EN NINGUN CASO LIBERAN AL PATRON DE LA OBLIGACION.- De conformidad con lo establecido por el artículo 84 de la Ley del Seguro Social, si al ocurrir el siniestro no se ha dado el aviso de modificación de salario, procederá el cobro del capital constitutivo, aunque dicho aviso se dé dentro del plazo legal con mayor razón cuando se entregue con posterioridad, pues el precepto es determinante al señalar que en ningún caso se liberará el patrón de esa obligación.

Revisión No. 1384/79. Resuelta en sesión de 16 de oc

tubre de 1980 por unanimidad de 8 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete. Secretario: Lic. Marcelo Trejo Roa.

"CAPITAL CONSTITUTIVO A CARGO DEL PATRON POR NO HABER CUBIERTO CORRECTAMENTE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES- RESPECTO DEL TRABAJADOR ACCIDENTADO.- Cuando un patrón cubrió las cuotas obrero patronales en cantidad inferior a la que correspondía al salario del trabajador, clasificándolo en grupo inferior, al calcular se el capital constitutivo de la pensión a que tenía derecho el trabajador por incapacidad parcial permanente debe tomarse en consideración el valor actual de la pensión que correspondería de acuerdo con las cuotas efectivamente cubiertas y deducirlo del valor actual de la pensión concedida, a fin de que se cobre al patrón únicamente la diferencia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley del Seguro Social.

Revisión No. 785/78 Resuelta en sesión de 8 de julio de 1980, por mayoría 4 votos a favor y 2 en contra. Magistrado Ponente Edmundo Placencia Gutiérrez, Secretario: Lic. Ramiro Hernández Nieto."

## CAPITULO IV.

## FACULTAD DEL I.M.S.S. PARA EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD

- a.- Definición de acto de autoridad
- b.- Jurisdicción y competencia del I.M.S.S. para recaudar aportaciones de seguridad social
- c.- Obligaciones y facultades de los sujetos en la Seguridad Social del I.M.S.S.
- d.- Resoluciones que emite el I.M.S.S.



#### IV.- FACULTAD DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA EMITIR ACTOS DE AUTORIDAD.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado del Estado, tiene facultad para emitir actos de autoridad de acuerdo con lo establecido en los artículos 140, 141, 257, 258 B, 258 C, y 258 D de la Ley del Seguro Social, así como el Reglamento por el que se Determinan las Atribuciones de Diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1983.

#### a.- Definición de acto de autoridad.-

El viceministro Jurídico, señala: "Por autoridad se entiende jurídicamente aquél órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función estricta tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre, bajo este aspecto el concepto de autoridad no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegido, que despliega, ciertos actos, en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional, en este sentido, por tanto, podemos aseverar que es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento encauzado por las-

basen y reglas que él mismo establece normativamente." (1), así mismo establece que: "Se reputa autoridad a aquél órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleve a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien -- por ambas conjunta o separadamente." (2) dicho autor, da otra definición de autoridad que dice: "Autoridad, es aquél órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo desempeño, conjunto o separado produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación." (3) y por último da algunas definiciones de acto de autoridad, las cuales son: "Acto de autoridad, todo órgano del Estado que realice tal acto, -- bien en forma decisoria o de manera ejecutiva." (4); "Acto de autoridad, debe reunir en su ser jurídico mismo las siguientes notas o atributos esenciales: unilateralidad, imperatividad y coercitividad." (5), expuesto lo anterior el acto de autoridad se define como la voluntad unilateral del órgano de la administración pública, que crea, modifica o extingue una situación jurídica concreta.

- (1). BURGOA, Ignacio. "El Juicio de Amparo". Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. P. 187
- (2). BURGOA, Ignacio. <sup>Ub. Cit.</sup> P. 188
- (3). Ibi dem. P.188
- (4). Ibi dem. P.188
- (5). Ibi dem. P.190

b.- Jurisdicción y competencia del Instituto Mexicano -  
del Seguro Social para recaudar aportaciones de ---  
seguridad social.

La competencia y jurisdicción del Instituto Mexicano -- del Seguro Social para recaudar las aportaciones de seguri-- dad social se encuentran en el artículo 240 fracciones XII, - XIII, XIV y XVII, que se refieren a que el Instituto Mexi-- cano del Seguro Social, tiene facultad para recaudar las cuo-- tas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto; establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de pres-- taciones; así como determinar los créditos a favor del Insti-- tuto y las bases para la liquidación de cuotas y recursos, y para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, los Delegados del Instituto podrán ejercer en el ámbito de - la circunscripción territorial de la Delegación las facultades previstas en el artículo 240 de la Ley del Seguro Social, así mismo las facultades del Instituto para recaudar aporta-- ciones de seguridad social, se encuentran establecidas en el Reglamento por el que se determinan las atribuciones de di-- versas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social-- en sus artículos 1o. 2o. y 4o. que se refieren a la competen-- cia y el ejercicio que tendrán dentro de su ámbito de jurisdicción las dependencias del Instituto.

c.- Obligaciones y facultades de los sujetos en la  
Seguridad Social.

Las obligaciones de los sujetos de la seguridad social, siendo estos patrones y trabajadores, es la de que los patrones deben registrar a sus trabajadores, presentar los avisos de inscripción, modificación de salario y bajas correspondientes; elaborar nóminas y listas de raya en las que se asiente el número de días trabajados, y los salarios percibidos por sus trabajadores, enterar al Instituto Mexicano del Seguro Social las cuotas obrero patronales, así como proporcionar a éste los elementos necesarios para precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones a su cargo, permitir inspecciones domiciliarias que practique el Instituto, las que se deben llevar a cabo con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. Y por lo que se refiere a los derechos que tienen los sujetos de la seguridad social, está en lo que se refiere a los trabajadores, solicitar su inscripción al Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando el patrón no lo haya hecho, así como recibir las prestaciones en dinero que les corresponda de acuerdo al grupo en que estaban registrados, y las prestaciones en especie, siendo estas: la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, servicio de hospitalización, aparatos de prótesis, ortopedia y rehabilitación, no importando el salario que perciban; y por lo que se refiere a los patrones, estos tienen derecho a que se les proporcione copia autorizada de los documentos que ha presentado al Instituto, para demostrar en un momento dado que esta cumpliendo con las disposiciones de la Ley del Seguro Social.

d.- Resoluciones que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las resoluciones que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, pueden ser fundadas, infundadas o parcialmente fundadas, dependiendo de la legalidad o ilegalidad de los argumentos que hace valer el particular. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas desahogadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo. Las resoluciones serán elaboradas por la Unidad de Inconformidad o por servicios jurídicos delegacionales, sometidos al Consejo Técnico o a los consejos consultivos respectivamente, los que podrán aprobar, modificar o desechar los citados proyectos, y finalmente serán autorizados por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, según el caso.

## CAPITULO V.

MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR ANTE LOS ACTOS  
DEFINITIVOS DEL I.M.S.S.

- a.- Análisis del artículo 274 de la Ley del Seguro Social
- b.- Contenido y desglose del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social
  - b.1 Definición de recurso de inconformidad y de revocación
  - b.2 Fundamento legal y legislación supletoria
  - b.3 Competencia
  - b.4 Procedimiento
  - b.5 Acuerdo de terminación del medio de defensa

V.- MEDIOS DE DEFENSA DEL PARTICULAR ANTE LOS ACTOS DEFINITIVOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-

Cuando los patronos obligados, beneficiarios y asegurados, consideren que un acto del Instituto lesione sus intereses, están legitimados para ejercer la garantía constitucional de petición, para acudir al recurso de inconformidad como medio de defensa, siempre y cuando ese acto sea definitivo, como por ejemplo: la omisión de cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, dictámenes de sustitución patronal, modificación de prima y grado de riesgo de trabajo, reintegró de gastos médicos y pago de incapacidades. Este medio de defensa se ejercita ante el propio Instituto, el cual efectúa la revisión de los actos para determinar si anulan, modifican o confirman, según se compruebe su legalidad o ilegalidad.

a.- Análisis del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, establece como ya ha quedado anotado, que los patronos, los sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, tienen el derecho de impugnar un acto definitivo que consideren les perjudica su patrimonio o sus intereses acudirá en inconformidad, en la forma y términos que establezca el Reglamento de dicho precepto ante el Consejo Téc-

nico, en dicho reglamento se establecen las bases y procedimientos para la presentación del recurso de inconformidad, - así como los términos para hacerlo valer, el precepto en --- cuestión también señala, que las resoluciones, acuerdos o li quidaciones que emite el Instituto y que no hubiesen sido re corridas en la forma y términos que señale el Reglamento, se tendrán por consentidos. Tal numeral señala quienes pueden hacer valer el recurso administrativo de inconformidad, mencionado que éste solamente se puede promover en contra de ac tos emitidos por el Instituto y que dicho Organismo es quien resolverá sobre el particular, indicando que tiene su Reglamento en el cual está establecido el procedimiento, forma y término para la interposición del recurso de inconformidad, - indicando que los actos que no sean recurridos por los interesados se entenderán que fueron emitidos conforme a derecho.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado autónomo, tiene su propia ley y reglamentos, en los cuales se establecen tanto las obligaciones y deber chos del Instituto, así como de los patronos, demás obliga dos, asegurados y beneficiarios, por lo que en el artículo - 274 de la Ley del Seguro Social se le da la oportunidad a -- los particulares de hacer valer sus derechos y de hacerle en ber sus errores al Instituto a través del recurso de inconformidad, que es la primera instancia que tienen para hacer valer un acto que perjudique sus intereses.



b.- Contenido y desglose del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece el procedimiento a través del cual se va elaborar el recurso de inconformidad, cuando debe hacerse valer y ante quien debe tramitarse y por que clase de actos, definiendo ser estos definitivos, por tal razón a continuación se definirán los recursos de inconformidad y de revocación, su competencia, procedimiento y el acuerdo de terminación del medio de defensa.

b.1.- Definición de recurso de inconformidad y de revocación.

Recurso de inconformidad.- Es la vía administrativa de aclaración respecto de un acto de autoridad, que debe sujetarse a lo que establece la ley y sus reglamentos, siendo el medio de defensa que tienen los particulares para hacer valer sus derechos, cuando consideren que ese acto de autoridad lesiona sus intereses.

Los autores Daniel René Suck y Hugo Italo, afirman: --- "que nuestro sistema constitucional establece la obligación a las autoridades administrativas, de cumplir íntegramente con las disposiciones legales aplicables, realizando las funciones que expresamente se establecen para tal efecto, in-

extralimitarse en sus facultades y atribuciones, en tal virtud, toda resolución administrativa goza de la presunción de validez, salvo que se demuestre lo contrario. Los medios de defensa son el impulso procesal que desarrollan las personas afectadas para alcanzar la pretensión de que las autoridades se ajusten a la ley." (1)

Tales autores, aunque no dan una definición concreta -- del recurso de inconformidad, establecen qué es, y de qué -- las autoridades administrativas deben llevarlo a cabo conforme a derecho.

#### Recurso de revocación.-

El recurso de revocación es el acto de autoridad por medio del cual se deja sin efecto total o parcialmente un acto emitido anteriormente. El autor Andrés Serra Rojas define a la revocación como: "La revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad. El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, e introduce una modificación al dejarlo sin efecto por una causa superveniente de interés general." (2)

- (1). TENA SUCK, Rafael y ITALO, Hugo. "Derecho de la Seguridad Social". Editorial Pac, S.A., México, D.F.. P. 115.
- (2). SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A.. México, 1985. P. 331

## b.3.- Competencia

El trámite del recurso estará a cargo de la Unidad de - inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. Con fecha 29 de agosto de 1979, mediante acuerdo No. 7239 el Consejo - Técnico del Seguro Social, autorizó a cada uno de los Consejos Consultivos Delegacionales, tramitar y resolver el recurso de inconformidad, vigente a partir del día 10. de octubre de 1979, así mismo se estableció en dicho acuerdo que en el caso de que no existiera criterio definido, se remitiera el expediente al Consejo Técnico para su resolución, encargándose al Secretario General de supervisar permanentemente el estricto cumplimiento de la ley e informará periódicamente el resultado alcanzado.

La competencia para resolver el recurso de inconformidad originariamente radicaba en el H. Consejo Técnico del -- Instituto Mexicano del Seguro Social, según lo establecido -- en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, sin embargo, como consecuencia de la desconcentración administrativa, el artículo 258 B, fracción IV de la propia ley, establece las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales para: "v ntilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el H. Consejo Técnico".

**b.2.- Fundamento legal y legislación supletoria.**

De acuerdo con lo que establece la Ley del Seguro Social en su artículo 274, cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente, el Reglamento de dicho precepto legal establece que la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones del propio Reglamento o en su defecto, en forma supletoria, a las del Código Fiscal de la Federación, las del Código Federal de Procedimientos Civiles y las de la Ley Federal del Trabajo.

#### b.4 Procedimiento

El escrito de inconformidad, no requiere de formalidad alguna, según lo establece el artículo 30. del Reglamento -- del artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, pero dicho numeral, señala que el escrito de inconformidad debe reunir una serie de requisitos, para que se tenga por presentado, tales como: nombre y domicilio del inconforme; número de registro patronal o en su caso cédula de afiliación; --- nombre de la oficina o del funcionario que emitió el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste, citando, en su caso, los números y fechas de las liquidaciones, oficios, documentos en que conste el acto impugnado, así como la fecha en que éste le fue dado a conocer; hacer una exposición concreta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma, así como una relación de las pruebas que -- justifiquen los hechos en que se basa la inconformidad. Cuando el recurso de inconformidad se interpone por el representante legal de la empresa, éste debe acompañar al escrito de inconformidad los documentos idoneos para que acredite ese carácter, y finalmente el escrito de inconformidad deberá -- ser firmado por el inconforme o por su representante legal.

Dicho precepto legal, también indica, que si el escrito de inconformidad no fuera claro en su contenido o careciera de firma, se le requerirá al inconforme para que en un término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos tal requerimiento, haga los arreglos

correspondientes o firme su escrito, apercibiéndolo que de no hacerlo dentro del término señalado se desechará de plano la reclamación intentada, y en tal caso se le dá la oportunidad de que proceda conforme lo establece el artículo 26 del Reglamento de la <sup>B</sup>ateria, que se refiere al recurso de revocación.

Asimismo en tal Reglamento se establece el término para interponer el recurso de inconformidad, en el artículo 40.- que dice que éste será de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del acto reclamado, haciendo notar que la presentación del recurso de inconformidad se hará directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente o en su caso, por medio del correo con servicio de registrado y acuse de recibido, en escrito dirigido al Consejo Consultivo Delegacional teniéndose como fecha de presentación del escrito de referencia, aquélla que se anote a su recibo en la Oficina de Partes, señalando que si al presentarse el escrito de inconformidad se observare que éste es extemporáneo, se desecha de plano la reclamación intentada, y si durante el procedimiento se comprobare que es extemporáneo se sobreseerá.

tronal, capitales constitutivos, recargos, reintegro de gastos médicos y todos los demás actos que se consideren definitivos, pero por acuerdo del H. Consejo Técnico, para impugnar el cobro de cuotas obrero patronales el término es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que surte efecto la notificación de tales actos, así mismo el Instituto Mexicano del Seguro Social, como una institución de seguridad social, que persigue el bienestar de sus asegurados, no impone ningún tipo de término para la impugnación de negativas de pensiones y reconocimiento de riesgos de trabajo.

Las notificaciones dentro del trámite del recurso de in conformidad, se harán al promovente en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación.

Así se notificarán personalmente, los acuerdos o resoluciones que:

- Admitan o desechen el recurso
- Admitan o desechen las pruebas
- Contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o para efectuar diligencias probatorias.
- Ordenen notificaciones a terceros.
- Ordenen diligencias para mejor proveer, cuando éstas fueren la prelación o la actividad procesal del in-conforme
- Pongan fin al recurso de inconvincencia o cumplimiento de resoluciones de los tribunales.

Se notificarán por correo registrado, con acuse de recibo, los acuerdos que:

- Contengan algún requerimiento a terceros ajenos al recurso.
- Resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.
- Declaren el sobreseimiento del recurso o decidan sobre el recurso de revocación.

Los acuerdos que se dicten y que sean de mero trámite, estarán a disposición de los interesados para su consulta en los expedientes respectivos, de acuerdo a lo que dispone el artículo 6o. del Reglamento de la Materia.

Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibirlos o en su defecto, el que tuviese registrado en el Instituto, las que surtirán efectos el día hábil siguiente a aquél en que se haya hecho la notificación, y los términos fijados en los acuerdos y resoluciones que se notifiquen comenzarán a surtir efectos al día siguiente en que se haga la notificación y en el conteo de los términos solo se computarán los días hábiles.



Así mismo, las notificaciones que afecte al Instituto Mexicano del Seguro Social, deberán estar sujetas a lo que disponen los artículos 134, 135 y 137 del Código Fiscal de la Federación; 310 y 312 del Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que en caso de que las notificaciones no se efectúen personalmente, éstas se podrán notificar mediante citatorio e instructivo, cumpliendo con lo establecido en los artículos anteriormente citados.

Cuando al interponer el recurso el promovente lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personería con apego a las reglas de derecho común, y en el caso de que no exhibiera ningún documento para acreditar su personalidad, se le requerirá para que la acredite, haciéndolo que de no hacerlo dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del requerimiento se desechará de plano la reclamación intentada.

Por otro lado, el artículo 10 del Reglamento en estudio, señala: "Las actuaciones en los recursos de inconformidad que den tener lugar previo acuerdo del Consejo Técnico o de la Secretaría General, en su caso, del Consejo Consultivo o del Secretario de éste, en días y horas inhábiles. Cuando no sea posible concluir una diligencia o actuación dentro de las horas hábiles del día en que se hubiesen iniciado, los mismos órganos y funcionarios podrán habilitar el tiempo necesario para-

el desahogo de la actuación o diligencia de que se trate."

Ahora hablaremos de la tramitación del recurso de inconformidad, en la que admitido éste, se pedirán de oficio los informes necesarios para la integración del recurso a las dependencias involucradas, o sea, las que tuvieron que ver en la emisión del acto reclamado, para lo cual el promovente debe de exhibir las pruebas documentales correspondientes, tales como: expedientes clínicos, actas de nacimiento, actas de defunción, cédulas de liquidación, dictámenes, que le sean de utilidad al recurrente para acreditar el motivo de su inconformidad, y en el caso de no estar dichas pruebas en poder del recurrente, éste debe señalar el lugar donde se localizan, para que la Unidad de Inconformidades correspondiente las solicite, a fin de proveer el expediente. Si en un plazo de quince días no se recibe la documentación solicitada tal circunstancia se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá para que dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, sea él quien recabe los documentos y rinda la prueba, apercibido de que de no hacerlo la misma se declarará desierta.

Las pruebas que se admiten en el recurso de inconformidad aparte de las documentales, son: la pericial, la inspección y la testimonial a excepción de la confesional, la que se sustituirá por los informes que rindan las dependencias, de acuerdo a lo que establece el artículo 12 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor.

Al ofrecerse la prueba pericial se indicarán los puntos sobre los que versará y se designará, quien deberá tener el título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su opinión, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesiones por la ley, y de no cumplirse tales requisitos la prueba se desechará de plano; el promovente deberá presentar al perito en un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del provido admisorio, a fin de que acepte su cargo, el perito deberá exhibir su dictamen dentro de los quince días siguientes al de su aceptación, y en caso de que no cumpla con lo señalado, la prueba se declarará desierta, pero cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza, esté por transcurrir el término señalado para su desahogo, sin que éste se haya podido realizar, los servicios jurídicos delegacionales, señalarán un nuevo plazo prudencial a petición del interesado.

La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar; la testimonial se propondrá mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso, pudiendo el promovente presentar solo hasta cinco testigos de acuerdo a lo que establece el artículo 166 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Las pruebas ofrecidas, se admitirán siempre y cuando se relacionen estrictamente con la controversia planteada y que no sean contrarias al derecho o a la moral, así cuando el Consejo Consultivo considere que los elementos aportados son insuficientes, tiene la facultad de decretar diligencias para mejor proveer los expedientes, debiendo rendirse las pruebas en un plazo de quince días que podrá ser prorrogado por una sola vez a juicio del Secretario del Consejo Consultivo; concluido el término de la recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta días y una vez emitida la resolución el Departamento de Inconformidades cometerá al Consejo Consultivo a través del Secretario de éste el expediente con el proyecto de resolución que servirá de base para la discusión y votación de dicho fallo, y finalmente los acuerdos que fueron sometidos al Consejo Consultivo y que pongan fin al recurso de inconformidad planteado serán autorizados por el Secretario del Consejo Consultivo Delega-

cional respectivo, y serán devueltos al Departamento de inconformidades para su notificación.

En contra de las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, por lo que se refiere a la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procede el recurso de revocación ante el H. Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, teniendo como término para su interposición el plazo de tres días hábiles a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del acuerdo desechatorio y se decidirá de plano.

En cuanto al adeudo que los patrones tengan con el Instituto por concepto de cuotas obrero patronales, capitales constitutivos o recargos, éste le dá oportunidad al recurrente de garantizar dicho pago, con cualquiera de los requisitos que establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, por lo que el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, ordenará la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, siempre y cuando exhiba algunos de los requisitos a que se refiere el numeral citado y que éste garantice el pago del crédito adeudado, más los intereses legales que pudiesen causarse, tal situación estará a sujeción de las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación, siendo importante señalar, que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución estará a cargo del Secretario General o

del Secretario Consultivo Delegacional que corresponda, cuando el escrito de inconformidad este en vías de ejecución y - no se haya notificado, cuando esto ya haya ocurrido le corresponderá resolver sobre el particular a las Oficinas para Cobros correspondientes, debiendo hacer notar que para la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, además de estarse a lo dispuesto por el Código Fiscal de Federación, se estará a lo que señala su Reglamento, toda vez que tanto - en el Código mencionado como en este último, se fundamentan - las actuaciones del Instituto.

b.5.- Acuerdo de terminación del medio de defensa.

El Acuerdo de terminación del medio de defensa pone fin al recurso de inconformidad, los cuales son elaborados por la Unidad de Inconformidades o por los servicios jurídicos - delegacionales, y sometidos, respectivamente a la consideración del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se dé por terminado el trámite de los expedientes relativos.

Los acuerdos que dicten el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional para aprobar, modificar o de echar los citados proyectos, serán firmados por el Presidente de cada uno de dichos cuerpos colegiados y las resoluciones -- que pongan fin a los recursos de inconformidad serán autorizados por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, según sea el caso, y serán devueltas a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación. Las resoluciones -- que pongan fin al recurso se notificarán personalmente al recurrente o a su representante legal, dentro de los cinco --- días siguientes a la fecha de su firma.

La resolución que emita el Instituto deberá dictarse -- dentro de un término que no excederá de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso y notificarla dentro del mismo plazo. La resolución se fundamentará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios -- hechos valer por el recurrente, teniendo la autoridad de fu-

cultad de invocar los hechos notorios pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto-impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada pero, sin cambiar los hechos expuestos en el recurso, igualmente podrá revocar los actos administrativos-cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios --- sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por lo que consideró ilegal el acto y preciar el alcance de su resolución.

No se podrán revocar o modificar los actos administrativos en la parte no impugnada por el recurrente.

La resolución expresa con claridad los actos que se modifiquen y si la modificación es parcial, se indicará el monto del crédito fiscal correspondiente.

La resolución que ponga fin al recurso de inconformidad podrá ser: desecharlo por improcedente, cuando se compruebe que es un acto que no le depara perjuicio a los intereses -- del recurrente o cuando no sea un acto definitivo; confirmar el acto impugnado, cuando se verifique que efectivamente la resolución que emitió el Instituto fue conforme a derecho;-



sobreseerlo cuando se desprenda que es extemporáneo; mandar-reponer el procedimiento administrativo cuando se dé una violación de forma; dejar sin efecto el acto impugnado, cuando se compruebe que se ha dado una violación de fondo; modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que sustituya a éste, -- cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente a fa--vor del recurrente.

En conclusión, las resoluciones que emite el Instituto-- una vez estudiado el recurso, podrán ser:

Fundadas

Infundadas

Parcialmente fundadas, y

Desechadas o sobreseídas .

## C O N C L U S I O N E S

1.- El nacimiento de la Seguridad Social, se dá con el --  
transcurso del tiempo, toda vez que a través de ésta el hombre  
garantiza su subsistencia.

2.- La evolución de la seguridad social, tré consigo el -  
surgimiento de los seguros sociales, plasmándose tal idea en -  
nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-  
de 1917, promulgándose la primera Ley del Seguro Social el 31  
de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de la Fe-  
deración el 19 de enero de 1943.

3.- La fundamentación jurídica del Seguro Social se en---  
cuentra en el artículo 123 Constitucional Apartado A, fracción  
XXIX.

4.- La Seguridad Social, tiene como finalidad garantizar  
el derecho a la salud y a la protección de los medios de sub--  
sistencia, así como satisfacer sus necesidades en un nivel adg  
cuado a su dignidad.

5.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un órgu--  
nismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica --  
propia y patrimonio propio.

6.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene su --  
sostén económico en un sistema tripartita, compuesto por el-  
Estado, patrones y trabajadores.

7.- El pago de cuotas obrero patronales, recargos y capitales constitutivos tienen el carácter de fiscal, considerados como aportaciones de seguridad social.

8.- El Seguro Social comprende el régimen obligatorio el que abarca, riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y guarderías para hijos de aseguradas.

9.- Son sujetos del régimen obligatorio, las personas -- que se encuentran vinculadas a otra por una relación de trabajo.

10.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo a las facultades que le confiere el Ejecutivo, puede determinar los créditos y las bases para su liquidación, cobrarlos y percibirlos.

11.- Las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano -- del Seguro Social, tienen como fin amparar a los sujetos del régimen obligatorio desde un punto de vista médico y económico.

12.- Cuando el particular considere que una resolución del Instituto Mexicano del Seguro Social lesiona sus intereses, tiene la oportunidad de impugnarla ante el propio Instituto, mediante los recursos de inconformidad y de revocación.

13.- El recurso de inconformidad como medio de defensa que tiene el particular, se puede hacer valer solo en contra de actos definitivos, tales como dictámenes de modificación y grado de riesgo, de sustitución patronal; reintegro de gastos médicos, negativas de pensiones, de fincamiento - de cuotas obrero patronales, recargos y capitales constitutivos.

14.- El recurso de revocación, solo se puede hacer en contra de actos del Consejo Técnico o Consejos Consultivos-Delegacionales, tales como desechamiento de pruebas y admisión del recurso de inconformidad.

15.- Los medios de defensa, siendo éstos como ya se mencionó los recursos de inconformidad y de revocación se llevarán a cabo tal como los dispone el artículo 274 de la Ley -- del Seguro Social y de su Reglamento, con sujeción a lo que establece el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

16.- Los recursos de inconformidad y de revocación es - la vía que tienen los particulares para hacer valer sus derechos.

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- Almanza Pastor José Manuel.- Derecho de la Seguridad Social. Vol. II. 2a. Edición. Editorial Tecnos.
- 2.- Barajas Montes de Oca Santiago.- Manual de Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- 3.- Burson Ignacio.- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- 4.- De Buen Néstor.- Derecho de la Seguridad Social. Editorial Pac.
- 5.- De La Cueva Mario.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Vol. II, 4a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- 6.- Flores Zavala Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- 7.- González Díaz Lombardo Francisco.- Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Editorial Textos Universitarios U.N.A.M. 1983.
- 8.- Rojas Villegas Rafael.- Compendio de Derecho Civil. Editorial Porrúa, S. A., 19a Edición. México, 1983.

- 9.- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.
- 10.- Tena Ramírez Felipe.- Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A., México, 1964.
- 11.- Tena Suck Rafael e Italo Hugo.- Derecho de la Seguridad Social. Editorial Pac. México, 1986.
- 12.- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo. - Editorial Porrúa, S.A.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- 13.- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 14.- Código Fiscal de la Federación.
- 15.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 16.- Ley Federal del Trabajo
- 17.- Ley del Seguro Social
- 18.- Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.
- 19.- Reglamento por el que se Determinan las Atribuciones de Diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 20.- Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones.