

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



## EL SERVICIO DE GUARDERIAS EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

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



ROSALVA DE JESUS BRINDIS CASTILLO  
COORDINACION DE EXAMENES  
PROFESIONALES  
MEXICO, D. F. 1985

U. N. A. M.



## **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.

EL SERVICIO DE GUARDERIAS EN EL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

	PAGINA
INTRODUCCION	1
1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.	3
1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	4
1.2 Ley Federal del Trabajo.	21
1.3 Ley del Seguro Social.	30
2 LAS GUARDERIAS COMO UNA FUNCION SOCIAL.	37
2.1 Fines.	38
2.2 Estructura del sistema de guarderías.	41
2.3 Financiamiento de la prestación.	47
2.4 Beneficios y beneficiarios del servicio de guarderías.	51
3 CARACTERISTICAS DE LAS PRIMAS DE GUARDERIAS.	59
3.1 Naturaleza jurídica de las contribuciones.	61

	PAGINA
3.2 Naturaleza jurídica de los impuestos.	69
3.3 Naturaleza jurídica de los derechos.	78
3.4 Características de la prima del 1% -- para guarderías.	84
3.5 Obligación de pago de la prima de - - guarderías por parte del patrón y de- recho de cobro de la misma por parte del Instituto Mexicano del Seguro So- cial.	98
3.6 Fundamento o legitimidad para deten- tar el Instituto Mexicano del Seguro Social las primas recaudadas.	108
3.7 Legitimidad para pedir la devolución.	117
3.8 La devolución de las primas que han - perdido su justificación.	126
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFIA	143

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

El tema de la presente tesis, fué una idea que surgió como consecuencia de la preocupación que siento tanto por el descuido de los menores, cuanto por la desprotección a que se enfrenta la mujer trabajadora, todo ello en el instante mismo en que ambos requieren del servicio de guarderías, como una de las prestaciones que esta obligado a prestar el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al analizar lo antes mencionado, desde los puntos de vista histórico, social y jurídico, hemos encontrado que todos los esfuerzos que se han venido realizando para lograr la mejor protección tanto de la mujer trabajadora, cuanto del menor, no han tenido el éxito deseado.

Primero se debía a la falta de leyes que regularan este hecho, posteriormente al incumplimiento

to por parte de los patrones y actualmente por la --  
prestación que en forma incompleta hace el Instituto  
Mexicano del Seguro Social.

Lo anterior, trae como consecuencia que --  
muchas de las madres trabajadoras que tienen derecho  
a recibir el servicio de guarderías se quedan sin re-  
cibir éste, en virtud que el Instituto no ha estable-  
cido las suficientes guarderías para cubrir la deman-  
da de las aseguradas, hecho por el que afirmo que al  
no prestar el Instituto el servicio, tiene la obliga-  
ción legal de devolver las primas que se le han ente-  
rado para este concepto.

1 ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 Ley Federal del Trabajo.

1.3 Ley del Seguro Social.

## 1. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

### 1.1 Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos.

El fin primordial de la Seguridad Social, -  
es garantizar a todo ser humano un nivel decoroso de  
vida en general; éste fin se logra robusteciendo a -  
la clase económicamente débil, mediante una distribu  
ción más justa de la riqueza, consiguiéndose con - -  
ello que todos cuenten con los mismos derechos y - -  
obligaciones, obteniéndose así la paz social.

Don José María Morelos y Pavón en el Con--  
greso de Chilpancingo de 1813 expresó que "La sobera  
nía dimana directamente del Pueblo. Las leyes deben  
comprender a todos sin excepción de privilegios. Co-  
mo la buena ley es superior a todo hombre, las que -  
dicte nuestro Congreso serán tales, que obliguen a -  
la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia  
y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jor--  
nal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la  
ignorancia".



Posteriormente, el 5 de febrero de 1819, - Simón Bolívar, en el Congreso de Angostura declaró - "El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que -- produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y de estabilidad política".

Esta fué la primera vez que se mencionó la Seguridad Social.

Las dos declaraciones anteriores contienen las bases necesarias para el desarrollo económico y social de los pueblos.

No fue sino hasta 1941 que la idea de seguridad social fué ampliada en la Carta del Atlántico, ya que contenía una reestructuración al problema de la humanidad en el campo social, político y económico.

Lo anterior está claramente plasmado en -- sus puntos quinto y sexto que señalan:

"La colaboración más completa entre todas las naciones en el campo económico a fin de asegurar

a todos las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y la seguridad social.

El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las naciones los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin temor y sin necesidad". (1)

Quiero señalar que aún cuando la idea de la Seguridad Social es tratada con amplitud en la Carta del Atlántico, la Declaración Universal de los Derechos Humanos aporta también, ideas encaminadas a la unión de la seguridad internacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fué aprobada en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas celebrada en París en 1948.

(1) De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Pág. 38.

En sus artículos 22 y 25 se establece:

Artículo 22.- Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de -- los derechos económicos, sociales y culturales, in-- dispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdua de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. (2)

Posteriormente, en la IX Conferencia Internacional de la Organización de Estados Americanos, reunida en Bogotá, Colombia, en abril de 1948, se suscribió la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la cual se consagró la Unión Panamericana, y ésta se constituyó como un organismo regional dentro de las Naciones Unidas.

Fué entonces cuando se designó a la Unión Panamericana como Secretaría General, órgano central y permanente de la Organización de los Estados Americanos.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en esta Conferencia, fueron establecidos los siguientes principios,-

(2) *Ibíd.* Pág. 40.

por medio de los cuales se busca resolver toda controversia política, económica y social que afecte -- las relaciones entre los pueblos del continente, así como el bienestar de todos sus habitantes.

"Los principios fundamentales de la O.E.A. son, mantener la paz y las relaciones amistosas entre los Estados miembros, con base y apego al Derecho Internacional, como norma de conducta en sus relaciones recíprocas; al orden jurídico internacional, como un respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados; a la buena fé que debe regir sus relaciones; a la solidaridad de los Estados Americanos entre sí, para lograr el ejercicio -- efectivo de la democracia representativa; así mismo condena la guerra y la agresión; pugna por la cooperación económica, la educación y por una justicia y seguridad social, bases de una paz duradera .

Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondiente al nivel que - permitan los recursos públicos y los de la comuni- -

dad". (3)

Por último, encontramos que la "Carta Internacional Americana de Garantías Sociales", establece como deber del Estado, proveer en beneficio de los trabajadores, medidas de previsión y seguridad social.

Asimismo, encontramos que, la idea de los derechos sociales se plasma por primera vez en México, como derecho constitucional de los hombres, en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 en Querétaro.

Ello fué posible a través del Congreso - - Constituyente convocado por Don Venustiano Carranza por medio de dos decretos expedidos con fechas 14 y 19 de septiembre de 1916, decretos que tenían por objeto efectuar reformas a la Constitución de 1857.

El Congreso inició sus labores el 1° de diciembre de ese mismo año, terminando el 31 de enero

(3) Idem.

de 1917.

El proyecto de reformas de Don Venustiano Carranza cambió los artículos referentes a las garantías sociales consagradas en nuestra Constitución Política y que son el 3º, 5º, 27, 28, 123 y 130, entrando en su redacción las garantías sociales referentes a la educación, a la propiedad como función social, al reparto equitativo de la riqueza, al trabajo y a la seguridad social.

Creo importante señalar que, al haberse incluido en la Ley Suprema los derechos sociales, ésta deja de ser tan sólo una Constitución Política y se transforma en una Constitución Político-Social.

Al haberse elevado los derechos sociales a la categoría Constitucional pueden ser reglamentados por leyes secundarias, mas no pueden jurídicamente ser violentadas por ellas, en virtud de la supremacía de la Constitución que establece el artículo - - 133, que nos señala:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso

de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".

El capítulo que rige los derechos sociales en nuestra Constitución es el denominado del Trabajo y la Previsión Social, que contiene el artículo 123 que, en las treinta y un fracciones del apartado "A" regula tanto los derechos sociales cuanto, las obligaciones de previsión social, ya que hacen referencia a la creación de una serie de condiciones del medio ambiente que rodea al trabajador para liberarlo de la inseguridad y protegerlo de los riesgos que se le presentan en el desempeño de sus actividades laborales.

De las treinta y un fracciones que contiene el artículo 123 de la Constitución en su apartado "A" veinticuatro de ellas son las que se refieren a la creación de una serie de condiciones que mejoran el medio ambiente del trabajador en el desarrollo de sus actividades, y esto repercute directamente en el



medio ambiente familiar.

De las disposiciones relativas a la Seguridad Social, que regulan las distintas fracciones del apartado "A" del artículo 123, las que deben servir de pauta para el desarrollo del presente trabajo son las que se refieren a la previsión social, y en especial, aquellas relativas al bienestar de la familia.

Al respecto, el maestro Mario de la Cueva, nos señala que la previsión social del artículo 123 se integra con un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores, considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que viven los trabajadores.

Asímismo, Previsión Social se define como: "El conjunto de instituciones tendientes a hacer frente a los riesgos que se ciernen sobre las clases económicamente debiles y que se dirigen a implantar

una cierta seguridad social; tales instituciones son los seguros sociales, las cooperativas y las mutualidades". (4)

De lo antes señalado, podemos deducir que si la seguridad social es la encargada de llevar al cabo la previsión social, ésta misma tiene como finalidad el bienestar social, que trae aparejado el bienestar familiar, éste desde el punto de vista del -- problema medular planteado en el presente trabajo, -- que es el de las guarderías en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se apunta ya en la fracción V del artículo 123 Constitucional que a la letra dice:

"Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñaran trabajos físicos -- que exijan esfuerzo material considerable. En el -- mes siguiente al parto, disfrutaran forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de lactancia ten-

(4) Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho -- Usual, Tomo III

drán dos descansos extraordinarios por día de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos". (5)

En este precepto podemos ver claramente la intención del legislador de mejorar el ambiente familiar, así como preservar la salud, tanto de la madre como del menor, todo ello como consecuencia de la dependencia del hijo hacia con la madre.

Al elevarse a rango Constitucional el derecho de la madre a tener dos descansos obligatorios, con el fin de poder atender a sus hijos personalmente, se le da mayor importancia a la educación de los menores.

Un punto que no contempló el constituyente fué la necesidad que existiera un lugar adecuado y cercano al centro de trabajo donde los menores pudiesen permanecer mientras la madre trabajaba, así como para que en los descansos obligatorios de media hora con que contaba, le diese tiempo de alimentar a su

(5) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo VIII, Pág. 707.

hijo, y esto lo hiciera en un lugar cómodo e higiénico, principio que tendría que ser reglamentado en -- una ley específica, una ley que rigiera las condiciones de trabajo, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores como del patrón.

Cuando el Congreso de la Unión carecía de facultades para legislar en materia de trabajo, algunos Estados de la República lo hicieron en forma indivi--dual, reglamentando en sus leyes lo estipulado por el artículo 123 de la Constitución, en este aspecto.

Estudiaremos, en forma especial, lo que di--chas leyes señalaban en relación al cuidado del menor, en las horas que la madre estuviese trabajando y el -- tiempo con que contaba ésta para atenderlo; el lugar - en que lo haría, así como la obligación del patrón de acondicionar un lugar adecuado para su cuidado.

Este aspecto sólo fué previsto por la le- - gislación de siete Estados de la República, que se -- comentan a continuación:

El Estado de Yucatán, fué el primero en legislar esta materia, ya que encontramos que el artículo 77 de su Código del Trabajo del dieciseis de diciembre de mil novecientos dieciocho, señala que en los centros de trabajo donde haya mujeres empleadas, deberá haber una pieza especial donde puedan amamantar a sus hijos.

Ocho años después, el Estado de Tabasco, en su Ley del Trabajo del dieciocho de octubre de mil novecientos veintiseis, reglamenta en su artículo 72, exactamente en los mismos términos este servicio.

La Ley del Trabajo del Estado de Jalisco del treinta y uno de julio de mil novecientos veintitrés va un poco más allá que los Estados antes señalados, ya que en su artículo 238, además de mencionar que en los lugares donde trabajen mujeres deberá haber las salas necesarias para que las obreras en el período de lactancia, puedan alojar a sus hijos; obliga al patrón a que dichas salas cuenten con las cunas necesarias, así como que esas mismas salas sean atendidas por encargados especiales, bajo la vi

gilancia de un médico.

El Código del Trabajo del Estado de Puebla del doce de enero de mil novecientos veintiséis, en su artículo 86 contiene una prestación adicional, no reglamentada por la Ley del Trabajo del Estado de Jalisco, consistente en que los menores podrían permanecer en la sala acondicionada por el patrón durante el tiempo que la mujer trabajadora estuviese realizando sus labores, siempre y cuando así lo deseara ésta.

La Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución General de la República promulgada por el Estado de Zacatecas, del primero de junio de mil novecientos veintiséis, da un paso atrás, ya que dispuso en su artículo 102 que, sólo los patrones -- que emplearan más de veinte trabajadoras, estarían obligados a proporcionar en su establecimiento un local apropiado.

Con esta disposición se le estaban restando oportunidades de trabajo a la mujer, ya que el patrón se cuidaba de no llegar a rebasar el número --

de veinte mujeres trabajadoras, con el fin de no tener que prestar este servicio.

Por último, tanto la Ley Reglamentaria del artículo 123 y párrafo primero del artículo 4o. Constitucional del Estado de Chiapas de veintiocho de febrero de mil novecientos veintisiete, así como la -- Ley Reglamentaria del artículo 123 del Estado de Hidalgo de treinta de noviembre de mil novecientos -- veintiocho, señalan en sus artículos 38 y 112 respectivamente, que sólo en los establecimientos en los cuales trabajen más de 100 mujeres, los patrones -- acondicionarán local apropiado para que las madres -- amamenten a sus hijos en condiciones cómodas e higiénicas.

Huelga decir, que si el Estado de Zacatecas dió un paso atrás al legislar que este servicio se prestaría solo en los lugares donde laborasen más de veinte trabajadoras, los Estados de Chiapas e -- Hidalgo cometieron un error más grande aún, ya que -- cien trabajadoras eran un número demasiado alto para comenzar a prestar este servicio, lo que hacía que -- el patrón se cuidara de no contratar mas de noventa

y nueve trabajadoras, para así no verse en la obligación legal de otorgar esta prestación.



## 1.2 Ley Federal del Trabajo.

Hasta 1929, año en que fué reformado el artículo 73 Constitucional, concediendo facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo, se pensó en la conveniencia de crear una sola ley Federal del Trabajo que rigiera en forma general en todo el país. El mencionado artículo 73 en su fracción X señala:

"El Congreso tiene facultad:

X.- Para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de Crédito; para establecer el banco de Emisión Unico en los términos del artículo 28 de esta Constitución, y para expedir las leyes del trabajo y reglamentaria del artículo 123 de la propia ley".

A partir de esa fecha, se comenzaron a realizar diversos estudios en materia laboral, con el fin de crear una ley que reglamentara, a nivel Federal, el artículo 123 Constitucional, pero no fué sino hasta el 28 de agosto de 1931, que se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo, en cuyo

artículo decimocuarto transitorio se señaló:

"Se derogan las leyes y Decretos expedidos con anterioridad por las Legislaturas de los Estados en materia de trabajo, y los expedidos por el Congreso de la Unión, en cuanto se opongan a la presente ley".

Con la expedición de esta ley, quedaron -- sin efecto todas las anteriores creadas por los Estados, por lo que los derechos de los trabajadores -- fueron reconocidos a nivel federal, ya que no se -- regiría cada Estado por una ley distinta en las que se encontraban diferencias muy notorias entre una y otra, razón por la cual los trabajadores de unos Estados eran menos favorecidos que otros; como hemos -- visto sólo siete Estados reglamentaban el establecimiento de locales para el cuidado del menor, durante las horas en que la madre realizaba su trabajo.

Al respecto, encontramos que en la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de -- 1931 se señalaba un período de descanso obligatorio para la mujer, con pago de salario, antes y después

del parto, señalándose que para otorgar esta prestación, se contaba con la anuencia de los higienistas principio que ha sido criticado por la legislación obrera de todos los países.

Así las cosas, y con la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, esta situación fué corregida, ya que dicha ley señalaba en su artículo 110 lo siguiente:

"Las mujeres durante los tres meses anteriores del parto, no desempeñarán trabajos que exijan esfuerzo físico considerable. Si transcurrido el mes de descanso a que se refiere el artículo 79 se encuentran imposibilitadas para reanudar sus labores, disfrutarán de licencia que, salvo convenio en contrario, será sin goce de salario por todo el tiempo indispensable para su restablecimiento, conservando su empleo y los derechos adquiridos conforme al contrato.

En los establecimientos en que trabajen más de cincuenta mujeres, los patronos deberán establecer una guardería infantil.

El reglamento respectivo determinará los

casos en que se haga necesaria la guardería, las con  
diciones en que deba funcionar y los servicios que -  
deba cubrir."

Pero aún cuando se reglamentaba la obliga-  
ción de los patrones de establecer guarderías, no --  
existía ningún reglamento que señalara la forma y --  
lugar en que deberían de ser establecidas éstas y mu  
cho menos, la clase de servicios que se prestarían -  
en ellas.

Todo ello dió lugar a que los patrones, en  
poquísimas ocasiones prestaran ese servicio a sus --  
trabajadoras, propiciando con ello que las mujeres -  
trabajadoras tuvieran que dejar de laborar cuando --  
tenían hijos, para poder atenderlos debidamente o --  
que fueran separadas de su trabajo por faltar a sus  
labores.

Viendo que este problema tan grave día con  
día se iba acrecentando, ya que cada vez existía ma-  
yor número de mujeres trabajadoras con hijos, se con  
sideró necesario crear un reglamento en el que se es  
tablecieran las normas con las que debieran regirse

las guarderías, por lo que en el año de 1961, el primero de agosto, siendo Presidente de la República el Licenciado Adolfo López Mateos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento -- del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo para Guarderías Infantiles, cuya exposición de motivos se ñalaba:

"Que es preocupación del Poder Ejecutivo - de mi cargo la preservación de la salud y de la vida de todos los habitantes del territorio nacional. Que los intereses vitales que más necesitan de una cuidada protección son los de los niños y particularmente aquéllos que viven sus primeros años en medios de insuficiencia económica que no permite otorgarles la vigilancia, atención médica, alimentación y educación apropiadas.

Que la situación anterior se produce en el sector social compuesto por las mujeres que trabajan fuera de sus domicilios, con cuyo motivo se apartan de la atención de sus hijos, con grave quebranto para los intereses morales de las madres y para la protección de los menores.

Que en vista de lo preceptuado por el ar--

título 110 de la Ley Federal del Trabajo y en atención al volúmen de mujeres trabajadoras, se considera necesario expedir el ordenamiento mencionado en esta disposición". (6)

Al ser expedido este reglamento tanto la mujer trabajadora, cuanto el menor, contaban con un poco más de seguridad, ya que se garantizaba a éstos algo más que un lugar apropiado para dar y recibir sus alimentos, sino que de acuerdo a lo que señalaba el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo se establecían las normas necesarias para que los patrones instalaran una guardería infantil en su centro de trabajo.

Considero importante comentar algunas disposiciones de este Reglamento, con el fin de poder valorar el cambio que sufrió este servicio al ser reglamentado posteriormente, en la Ley del Seguro Social.

(6) Exposición de motivos del 1er. Reglamento del Artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial del 1° de Agosto de 1961.

Se estableció que el citado reglamento sería de observancia general en toda la República, así como que su aplicación correspondería a las autoridades federales del trabajo, en la jurisdicción federal y a las autoridades locales del trabajo en las empresas de su jurisdicción.

El ya citado reglamento establece en su artículo 2° que los patrones deberán establecer y mantener por su cuenta una guardería infantil destinada al cuidado, asistencia médica, alimentación y educación preescolar de los hijos de las mujeres trabajadoras, este servicio sólo debería ser establecido en los centros de trabajo donde laborasen más de cincuenta mujeres.

El artículo 8° previene la posibilidad que cuando el número de menores con derecho a la guardería fuese inferior a quince, el patrón podrá cumplir con la obligación de prestar el servicio de guardería contratando por su cuenta los servicios de una guardería pública o privada, que se encuentre ubicada cerca al centro de trabajo, y que cuente con todos los servicios a que he hecho referencia en el pá

rrafo anterior, esto previa autorización que den las autoridades del trabajo competentes.

Por otra parte, en el artículo 19 se establece la prohibición de exigir a las madres trabajadoras cantidad alguna por concepto de cuota.

El mismo reglamento estipula que en el caso de ser violado éste, se sancionará al patrón con una multa de mil a cinco mil pesos.

Para el establecimiento de las guarderías, se le concedió al patrón, un plazo de seis meses a partir de que entró en vigor el reglamento.

Aún con la expedición de este Reglamento, el servicio fué prestado sólo por un mínimo de patrones, por lo que en el año de 1962 fué reformada la Ley Laboral, estableciéndose que el servicio de guarderías infantiles sería proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de acuerdo a sus leyes y disposiciones. Ello con el fin de prestar este servicio a toda mujer trabajadora, sin que fuese necesario que excediese de cincuenta el número de



mujeres trabajadoras en la Empresa. Esto no fué llevado al cabo, ya que el factor económico no lo permitió.

Una vez más la mujer trabajadoras y los menores que requerían del servicio de una guardería, - quedaban desamparados, ya que al trasladarse la obligación al Instituto Mexicano del Seguro Social, éste no pudo prestarlo por falta de recursos y los patrones ya no se encontraban obligados para hacerlo.

### 1.3 Ley del Seguro Social.

Para poder entrar al estudio de la Ley del Seguro Social, es importante analizar la reforma hecha a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, publicada el seis de septiembre de 1929 en el Diario Oficial de la Federación, con la cual el Seguro Social se convirtió en una prestación con carácter obligatorio en beneficio de los trabajadores.

La fracción XXIX del citado artículo Constitucional originalmente señalaba que:

"Se consideran de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares; de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular." (7)

(7) Derechos del Pueblo Mexicano, Pág. 652.

Después de reformado el mencionado artículo, la fracción XXIX del mismo quedó:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y - - otros con fines análogos." (8)

Hubo muchos intentos de crear una Ley del Seguro Social, pero no fué sino hasta el 27 de enero de 1932, en que el Congreso de la Federación concedió facultades al Poder Ejecutivo para que en un plazo de ocho meses expidiera la Ley del Seguro Social obligatoria. (9)

Posteriormente en 1934, el General Abelardo L. Rodríguez, Presidente de la República, designó a los señores, Ing. Juan de Dios Bojórquez, Lic. Vicente González, Lic. Adolfo Zamora, Sr. Alfredo Iñárritu, Maestro Mario de la Cueva, Ing. Juan F. Noyo-

(8) *Ibíd.* Pág. 654.

(9) Arce Cano Gustavo, *Los Seguros Sociales en México*, Pág. 29.

la, Ing. Emilio Alanís Patiño y al Profesor Fritz -- Bach para que elaboraran un proyecto de Ley del Seguro Social.

Desgraciadamente este proyecto, no tuvo -- aceptación y fué hasta en el año de 1941 en que la - Secretaría del Trabajo y Previsión Social crea el -- Departamento de Seguros Sociales, en el que es realizado un anteproyecto de ley, el cual es enviado al - Congreso de la Unión, mismo que una vez que es aprobado se convierte en ley. (10)

Esta es la primera Ley del Seguro Social, - la cual fué publicada el 19 de enero de 1943, en el Diario Oficial de la Federación.

Como consecuencia de ella, nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que el catorce de mayo de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento relativo a la inscripción de los patrones y trabajadores, así como

(10) Arce Cano Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Pág. 483.

al funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico del mismo.

Dicha ley reglamentaba los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, enfermedades y maternidad y riesgos de trabajo, pero no el servicio de guarderías infantiles, que es el punto medular del presente trabajo.

No fué sino hasta la ley de 26 de febrero de 1973, publicada el 12 de abril del mismo año, en que se introduce el servicio de guarderías para hijos de aseguradas.

En la exposición de motivos de ésta ley, se señaló que la prestación del servicio de guarderías impuesta a los patronos en la Ley Federal del Trabajo de 1931 alcanzó su cumplimiento sólo en mínima escala, debido al insuficiente desarrollo de las empresas del país y a la falta de reglamentación de la norma.

Por todo esto, en 1962, fué reformada la Ley Laboral, en la que se estableció que el servicio

de guardería infantil sería proporcionado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad -- con sus leyes.

Esta decisión fué tomada, considerando que dicho Instituto contaba con la experiencia técnica - y administrativa necesarias para la correcta prestación de este servicio.

Todo lo anterior, fué pensado y decidido - debido a la creciente participación de la mujer en - las actividades productivas, resultando indispensable por todo ello, que le fueran facilitados los medios adecuados para poder cumplir con su función laboral sin desatender sus obligaciones maternas.

Esta ley establece en su artículo catorce transitorio que el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberá organizar y establecer las guarderías - en los Municipios donde éste tenga mayor facilidad - para hacerlo, y no verdaderamente en el sitio apropiado, ó sea, donde son más necesarias.

Así pues, encontramos que dicho precepto -

no cumple debidamente con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley del Seguro Social que señala:

"El ramo del seguro de guarderías se extiende a todos los Municipios de la República en las que opere el régimen obligatorio urbano."

Lo anterior, en virtud de que aún cuando en la actualidad, después de once años de haberse legislado sobre esta prestación, y de siete a partir de que se cumplió el plazo con que contaba el Instituto para establecer las guarderías, vemos que en muchas partes del Distrito Federal, así como en muchos Estados de la República, aún no ha sido establecido este servicio, no obstante, que en la propia ley se señaló que el Instituto contaba con un plazo de cuatro años para establecer el servicio de guarderías en los Municipios en que rigiera el Seguro Social obligatorio.

Al no darse cumplimiento a esta disposición, también se está dejando de acatar lo establecido en la reforma de 1962 de la ley laboral, que señalaba que el Instituto Mexicano del Seguro Social ten

dría la obligación de proporcionar el servicio de --  
guarderías, haciendo uso de su experiencia técnica y  
administrativa.

Creo importante señalar que al Instituto -  
no se le impone sanción alguna por no cumplir correc-  
tamente con esta prestación, sino que existe una la-  
guna en ese sentido en la ley, lo que no ocurría - -  
cuando el patrón era el obligado a prestarlo, ya que  
como he señalado en el inciso anterior, se le impo-  
nía una multa al patrón que no prestase ese servicio  
a sus trabajadoras en el tiempo señalado por la ley.



## 2 LAS GUARDERIAS COMO UNA FUNCION SOCIAL.

2.1 Fines.

2.2 Estructura del sistema de guarderías.

2.3 Financiamiento de la prestación.

2.4 Beneficios y beneficiarios del servicio de guarderías.

## 2.1 Fines.

El fin primordial de una guardería es prestar ayuda a la mujer trabajadora que tiene hijos, al poner a su disposición un lugar adecuado para el cuidado de ellos, durante las horas que ella está trabajando y consecuentemente, no puede atenderlos personalmente en ese tiempo.

De esta forma se le esta dando a la madre una mayor tranquilidad durante sus horas de labor, - al saber seguros a sus hijos, además que éstos están recibiendo la alimentación, educación y formación - que requieren.

En relación a lo anterior, encontramos que el artículo 185 de la Ley del Seguro Social, estipula que; "la prestación debe proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, - el empleo de la razón y de la imaginación y a construir hábitos higiénicos y de sana convivencia y - -

cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar."

Por otra parte, encontramos que el artículo 6° del Reglamento de los Servicios de Guarderías para Hijos de Aseguradas señala que; "el servicio de guarderías comprende no sólo la guarda y la custodia de los menores, sino además, el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas."

El artículo 7° del citado reglamento señala que; "la guardería infantil es un servicio especial a través del cual se cuida y fortalece la salud de niño y su buen desarrollo futuro."

Con todo esto, se evita que el menor esté expuesto al descuido y abandono en que se encontraba anteriormente, al ausentarse la madre del hogar por razones de trabajo y no contar con una persona -

y lugar de confianza para depositar a su hijo.

Así mismo, se le proporciona a la nueva generación una protección institucional con la que no contaba, al mismo tiempo que es beneficiada la mujer trabajadora, ya que antes que este servicio fuese instituido la madre se veía impedida para poder prestar sus servicios fuera del hogar, ya que como mencioné en el párrafo anterior no existía el lugar apropiado para que pudiese dejar a sus hijos.

Esto traía como consecuencia un menoscabo en su economía familiar y si lo analizamos más generalmente, la economía nacional también resultaba afectada por esta situación.

## 2.2 Estructura del sistema de guarderías.

Existe un titular de la Jefatura de Nuevos Programas apoyado por un Consejo de Planeación y un Comité de Vigilancia; del cual emanan tres departamentos:

I. El departamento técnico, que a su vez consta de cuatro oficinas que son:

- a) Dietología.
- b) Psicopedagogía.
- c) Medicina Preventiva.
- d) Orientación.

II. El departamento de evaluación, del cual dependen cuatro oficinas que son:

- a) Normatización operativa.
- b) Evaluación operativa.
- c) Evaluación administrativa.
- d) Información y estadística.

III. El departamento de apoyo administratio

vo, el cual cuenta con cuatro oficinas que son:

- a) Abastecimiento.
- b) Presupuestos.
- c) Control de personal.
- d) Servicios auxiliares. (11)

Las guarderías son establecidas de acuerdo a las zonas en que se encuentran ubicados los centros de trabajo y las viviendas de las trabajadoras.

Este criterio es fijado por el Instituto de acuerdo a las características particulares de cada Estado.

Una vez definida la zona en que deberá de establecerse la guardería, se buscan los terrenos, casas, o cualquier otro local disponible, que pueda ser adaptado para funcionar como guardería, siempre tratando de cubrir los siguientes requisitos:

- (11) Instituto Mexicano del Seguro Social, Revista - Número dos, 1978 a 1979, Grupo de Promotoras -- Voluntarias del I.M.S.S., Pág. 18 y 19.

1.- Que cuente con una dimensión y adecuación topográfica.

2.- Que tenga servicios municipales.

3.- Que existan vías de comunicación, -- transportes colectivos.

4.- La cercanía de una Unidad Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social para que brinde el apoyo necesario.

Los técnicos de la Jefatura de Nuevos Programas dictaminan sobre los terrenos, que reúnan los requisitos anteriores, datos que son dados a conocer a los H. Consejos Consultivos Delegacionales, para que los representantes de los Sectores Obrero y Patronal seleccionen la opción más conveniente.

Una vez aprobado el lugar apropiado, se -- procede a su adaptación ó construcción de la guardería, la que deberá dar servicio a niños desde cuarenta y tres días de nacido hasta que cumplan cuatro -- años de edad.

Cada guardería debiera contar con cuatro -- áreas, distribuídas de la siguiente forma:

a) Medicina preventiva.- Referente a un área de enfermería y una sala de aislamiento, que tendrá todas las instalaciones sanitarias apropiadas -- para contribuir a la adquisición de hábitos higiénicos necesarios para la conservación de la salud.

b) Dietología.- Es donde se reciben, almacenan, preparan, cocinan y conservan los alimentos. Además, dentro de ésta área, existe otra donde se -- preparan las fórmulas lácteas que serán proporcionadas a los pequeños.

c) Psicopedagogía.- Son salas dotadas de mobiliario y equipo acordes a la edad y necesidades físicas y psíquicas de los niños, además de salas de usos múltiples, en donde se realizan actividades educativas y recreativas que favorecen la convivencia y socialización del niño.

d) Administración.- Es el lugar de recepción al público derecho habiente para trámites de -- los menores.



Cada guardería cuenta en promedio con veintinueve personas, dependiendo de la capacidad de menores que tenga, en este caso tomamos como ejemplo - una guardería con capacidad para ciento veinticinco niños aproximadamente, el personal se divide de la siguiente forma:

- 1 Directora.
- 1 Secretaria.
- 2 Técnicos en puericultura.
- 14 Oficiales de puericultura.
- 1 Educadora.
- 3 Auxiliares de servicio de dietología.
- 1 Auxiliar de enfermera.
- 3 Auxiliares de servicios de intendencia.
- 1 Oficial de conservación y mantenimiento.

Los niños son separados de acuerdo a su edad, conforme al siguiente cuadro:

45 días a 6 meses	lactantes A
6 meses a 1 año	lactantes B
1 año a 1 y medio años	lactantes C
1 y medio a 2 años	maternal A

2 a 3 años	maternal B
3 a 4 años	maternal C

Por el profundo sentido humano de la Ley - del Seguro Social, al legislar sobre la obligación - del Instituto de proporcionar el servicio de guarderías a los hijos de las trabajadoras, el Instituto - manifestó que las guarderías serian "El hogar sustituto, parcial y temporal de los hijos de las trabajadoras durante sus labores, en donde se vela por su bienestar, por su salud y en donde se les motiva y educa."

### 2.3 Financiamiento de la prestación.

El financiamiento con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social para la creación de las guarderías, es totalmente aportado por los patrones, ya que estos tienen la obligación de enterar el 1% sobre las cantidades que paguen por cuota diaria a sus trabajadores.

En 1974, año en que se estableció este servicio, la prima a aportar era del .30%, incrementándose en otro .30% en 1975 y en un .40% en 1976, con lo que se llegó al 1% señalado en la iniciativa de ley.

El que se le haya impuesto al patrón la obligación de realizar el pago de la prima en su totalidad, tuviese o no mujeres laborando en su Empresa, fué con el fin de que a la mujer no se le pusieran obstáculos a la hora de solicitar empleo, ya que si el patrón tuviese que realizar el pago sólo en el caso que contara con mujeres trabajadoras, hubiese sucedido lo mismo que cuando era la Ley Federal del Trabajo la que regulaba este servicio, que cuando el

patrón ya contaba con cuarenta y nueve mujeres labo-  
rando en su Empresa, normalmente ya no contrataba --  
una más, con el fin de liberarse de la obligación de  
establecer una guardería en su empresa.

Con la fórmula adoptada por la Ley del Se-  
guro Social, la mujer no ve disminuídas sus oportuni-  
dades de trabajo y tampoco se le reduce su salario, -  
lo que repercutiría directamente en su bienestar eco-  
nómico, familiar; siendo esto, además equitativo - -  
frente a los trabajadores, los cuales no tienen que  
soportar el gasto de esta prestación en su estipen-  
dio.

De acuerdo al artículo 191 de la Ley del -  
Seguro Social de 1973, el pago debe efectuarse bimes-  
tralmente por todos los patrones, aún cuando no cuen-  
ten con mujeres trabajadoras en su empresa.

Toda vez que este servicio fué implantado  
a partir de 1973, fecha en que se le impuso al Insti-  
tuto la obligación de realizar los estudios y traba-  
jos que fuesen necesarios para que se iniciara ese -  
año el servicio de guarderías, así como para que en



cual es el número requerido para este fin, por lo -- que considero que el dejar al arbitrio del Instituto esta decisión, se le esta dando la opción de establecer las en los lugares en los que cuente con más facilidad para hacerlo, y no donde verdaderamente es necesario.

No obstante lo señalado por los artículos anteriores, en el año de 1976 sólo habían sido puestas en operación treinta guarderías, veinticuatro de las cuales se ubicaron en el Valle de México, cuatro en Monterrey y dos en Puebla, quedando con esto un gran número de trabajadoras aseguradas sin recibir el servicio de guarderías, no obstante que los patrones cumplían con su obligación de pagar la prima del 1% bimestre tras bimestre, con lo que el Instituto está recibiendo desde entonces una suma determinada por este concepto, misma que debería destinar únicamente a la prestación de este servicio.

2.4 Beneficios y beneficiarios del servicio de guarderías.

La primera Ley del Seguro Social en la que fué reglamentado el servicio de guarderías para hijos de aseguradas, es la de 1973; la cual, en su artículo 184, cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar los cuidados necesarios al menor durante su jornada de trabajo.

Por esta razón, podemos señalar que los individuos directamente beneficiados por este servicio son la mujer trabajadora asegurada, y él o los hijos de ésta.

La madre trabajadora recibe el beneficio de este servicio al poder encomendar en la guardería el cuidado de su hijo, con la seguridad de que recibirá la atención, cuidados, alimentación, educación, etcétera, adecuados, mientras ésta se encuentra realizando sus labores.

Al respecto se debe señalar, que el artículo 6° del Reglamento de los Servicios de Guarderías

para hijos de aseguradas aprobado en acuerdo del H. -  
Consejo Técnico número 5704/81, nos dice:

"Se consideran servicios de guardería no -  
sólo la guarda y la custodia de los menores, sino --  
además, el aseo, la alimentación, el cuidado de la -  
salud, la educación y la recreación de los hijos de  
las trabajadoras aseguradas."

Así mismo, la mujer asegurada recibe un be  
neficio económico, ya que para que su hijo reciba --  
los servicios señalados con anterioridad, no es nece  
sario que ella realice un desembolso económico, toda  
vez que el financiamiento de éste servicio lo reali-  
za el patrón únicamente, ello conforme al principio  
de la solidaridad social, de que los que más tienen  
deberan pagar más.

Este aspecto ha sido tratado ampliamente -  
en el inciso 2.3 del presente Capítulo.

Toda vez que como se ha visto, la madre --  
recibe el beneficio del servicio desde el momento en  
que el menor es aceptado y atendido en la guardería,



se puede señalar también que, el menor es beneficiario por este servicio desde ese mismo momento, ya que él es la persona que está recibiendo directamente -- los cuidados que presta la guardería en la que ha sido inscrito.

Es importante mencionar, que en el año de 1975 fué expedido un acuerdo por el H. Consejo Técnico del Seguro Social, en el cual se dispuso que los hijos de los trabajadores asegurados viudos contarían con el servicio de guarderías en los mismos términos que era recibido por la madre trabajadora.

Dicho acuerdo es el número 24016/75 del -- veintisiete de agosto de 1975, y que a la letra dice:

"Beneficios del Ramo del Seguro de Guarderías a hijos de Asegurados Viudos.- Este Consejo Técnico acuerda se proporcionen a los hijos de asegurados viudos, los beneficios del Ramo del Seguro de -- Guarderías, mientras dure su estado de viudez y sobre las mismas bases de los hijos de las madres trabajadoras."

Lo anterior, es importante señalarlo ya que con este acuerdo tomado por el H. Consejo Técnico, -- también los trabajadores asegurados viudos y sus hijos se convierten en beneficiarios del servicio de -- guarderías, ampliándose con ello el número de personas beneficiadas con este servicio.

Así mismo, encontramos que el artículo 3° del multicitado Reglamento de los Servicios de Guarderías para hijos de aseguradas, establece la protección de que serán objeto los hijos de los trabajadores asegurados viudos o divorciados, y que se les -- haya confiado la guarda y cuidado de sus hijos, y -- mientras no contraigan matrimonio o entren en concubinato.

Al respecto, quiero destacar el hecho que, aún cuando este servicio dirigido a prestarse a los hijos de trabajadores asegurados no sólo se encontraba reglamentado en un acuerdo del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que, el -- propio reglamento señalaba la prestación de este servicio, la ley del Instituto, no contempla ni contemplaba esta disposición, por lo que desde el punto de vista legal, encontramos que el reglamento está reba-

sando lo dispuesto por la ley, situación ésta que -- trae un perjuicio al trabajador asegurado, ya que -- queda en desventaja, en relación a la mujer trabajadora.

Para evitar esta situación, y toda vez que se trata de una prestación social, este servicio debería estar estipulado en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; todo ello con la finalidad de evitar que padres trabajadores con derecho a recibir este servicio se encuentren con la sorpresa que la guardería le niegue el derecho a inscribir a su hijo, y con ello, la prestación con que cuenta tanto él como trabajador viudo o divorciado, como su o sus hijos.

Por otro lado, y en relación a las personas que tienen derecho a recibir el servicio de guarderías, encontramos que el artículo 189 de la Ley -- del Seguro Social, está dejando sin protección a un sector muy importante, como lo son, los hijos adoptivos de las madres aseguradas, ya que al reglamentarse que el servicio de guarderías será prestado a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas, no esta cubriendo a los hijos que han sido adoptados --

por éstas.

Lo anterior en virtud de que el significado legal de la palabra procrear es, concebir, engendrar biológicamente un ser, por lo que los menores - que han sido adoptados no se encuentran contemplados por el multicitado Reglamento, como sujetos con derecho a recibir el servicio de guarderías en él reglamentado.

Lo anterior encuentra su apoyo en el artículo 396 del Código Civil para el Distrito Federal - que a la letra dice:

"El adoptado tendrá para con la persona o personas que lo adopten los mismos derechos y obligaciones que tiene un hijo."

Por lo antes señalado, considero necesaria la modificación de dicho artículo, omitiéndose la expresión "procreado", ya que el menor que ha sido - - adoptado adquiere todos los derechos y obligaciones de un hijo procreado biologicamente, por lo que la - ley del Seguro Social no tiene por que omitirlos o - ignorarlos para el hecho de que reciban la presta- -

ción que les corresponde.

Respecto a los beneficios que deben recibir las personas beneficiadas por este servicio, encontramos que la protección que el menor necesita, exige que el servicio de guarderías incluya la alimentación, aseo, cuidado de la salud y educación de éste.

Al respecto, el artículo 6° del reglamento de los Servicios de Guarderías para hijos de Aseguradas, manifiesta que:

"Se considerarán servicios de guarderías no sólo la guarda y la custodia de los menores, sino además el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, y la educación y recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas."

Asi mismo, el artículo 186 de la Ley del Seguro Social, señala:

"Que los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la

salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas."

Todo ello tiene derecho a recibirlo el menor a partir de los cuarenta y tres días de nacido y hasta los cuatro años de edad, en virtud que tanto - la Ley Federal del Trabajo cuanto la Ley del Seguro Social, garantizan el descanso a la madre trabajadora durante los cuarenta y dos días posteriores al -- parto y con ello se entiende que las madres no trabajarán y se dedicarán al cuidado de sus hijos; y lo - disfrutarán hasta los cuatro años de edad, ya que a los cinco años comienza el menor a recibir su educación preescolar.

Estas razones son las que han hecho del -- servicio de guarderías una prestación necesaria, tanto para la mujer trabajadora cuanto para el menor, - por lo que, cuando el Instituto no presta el servi--cio, o no lo presta en la forma adecuada que ha sido reglamentada, causa un grave perjuicio a ambos beneficiarios.

### 3 CARACTERISTICAS DE LAS PRIMAS DE GUARDERIAS.

3.1 Naturaleza jurídica de las contribuciones.

3.2 Naturaleza jurídica de los impuestos.

3.3 Naturaleza jurídica de los derechos.

3.4 Características de la prima del 1% para --  
guarderías.

3.5 Obligación de pago de la prima de guarderías  
por parte del patrón y derecho de cobro de -  
la misma por parte del Instituto Mexicano --  
del Seguro Social.

3.6 Fundamento o legitimidad para detentar el --  
Instituto Mexicano del Seguro Social las pri  
mas recaudadas.

3.7 Legitimidad para pedir la devolución.

3.8 La devolución de las primas que han perdido su justificación.



### 3.1 Naturaleza jurídica de las contribuciones.

La Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, en su artículo 31 fracción IV, nos señala que debemos entender por contribución el hecho de cooperar proporcionalmente a fin de cubrir -- los gastos públicos, toda vez que dispone:

"Son obligaciones de los mexicanos:

Contribuir para los gastos públicos, así - de la Federación como del Estado y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Para poder analizar ampliamente el artículo antes señalado y así conocer lo que nuestra Constitución quiere darnos a entender por "Contribución" debemos en primer término tratar de definir este concepto. Al respecto encontramos que el Diccionario - de la Lengua Española define por contribución "La acción y efecto de contribuir; la cuota o cantidad que se paga para algún fin, y principalmente la que se - impone para las cargas del Estado. (12)

(12) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Tomo II.

Asimismo, encontramos que Cabanellas define como contribución a "Las cuotas en metálico o en especie, que se imponen para atender las necesidades del Estado, de la provincia o municipio". (13)

De conformidad con los conceptos que de contribución se han señalado, podemos afirmar que contribución es un concepto genérico que engloba todo lo que auxilia a sufragar los gastos del Estado, llámese este auxilio, impuestos, derechos, aprovechamientos, etcétera, facultad exclusiva de éste para imponerla con carácter de obligatoria, a cargo de los ciudadanos.

Esta potestad del Estado se encuentra consagrada en el artículo 73 de nuestra Constitución Política, toda vez que en su fracción VII señala -- que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, es decir, los gastos del propio Estado.

(13) Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Tomo I.

Al respecto, y toda vez que los principios y fundamentos que se encuentran plasmados en nuestra Constitución son las bases que prioritariamente serán aplicadas para la solución de los problemas que nos sean planteados, los tomaremos como fundamento para el estudio del presente capítulo.

No fué sino hasta en el nuevo Código Fiscal de la Federación publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1981, en el que se reconoció la figura jurídica tributaria de las contribuciones, clasificándolas, en su artículo 2º, en impuestos, -- aportaciones de seguridad social y derechos.

Debemos distinguir muy claramente entre el concepto de "contribución especial", que es estudiado muy ampliamente por varios juristas y el de "contribución en su concepto general". el cual no ha sido estudiado con la misma amplitud.

La "contribución especial" es impuesta por el Estado a los particulares con carácter de obliga-

toria, pero sólo es pagada por el particular que obtiene un beneficio directo o inmediato, hecho por - el cual es posible conocer quienes son los beneficiados con el servicio u obra, lo que permite distribuir el costo de éstos entre los contribuyentes.

Así pues vemos que, la contribución especial pagada por los particulares, está relacionada directamente con el beneficio obtenido.

La diferencia entre "contribución en general" y "contribución especial", es que la primera - no es enterada para la realización de un fin específico, sino que el Estado la utilizará para cubrir - sus gastos en general, y el beneficio de los servicios que se presten con esa contribución no es recibido directamente por el particular que enteró de--terminada cantidad; situación que no sucede con la contribución especial, ya que como se ha dicho, ésta es enterada por las personas que se benefician - en forma directa y específica por el servicio pú-blico u obra realizados por el Estado, así lo define Margáin Manautou al decir que la contribución especial es, "La prestación que los particulares pa--

gan obligatoriamente al Estado, como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o los beneficia en forma específica." (14)

Bien, como lo define Giuliane Fonrouge -- (según cita de Valdez Costa), la contribución especial "Es el tributo que tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación." (15)

Algunos autores, de los cuales citaré al Lic. Hugo Margáin, señalan que las aportaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentran dentro de las contribuciones especiales, afirmación que considero errónea, ya que como se ha señalado con anterioridad, la contribución especial es una -

(14) Margáin Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Pág. 115.

(15) Valdez Costa Ramón, Curso de Derecho Tributario, Pág. 349.

cantidad de dinero que el particular entera el Estado, para que éste realice un servicio público o una obra determinada en favor de la persona o personas que enteran el dinero; situación o hecho muy diferente a lo que ocurre con las aportaciones que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que éstas no son entregadas al Estado, sino a un organismo descentralizado, el cual tiene como finalidad prestar un servicio a los trabajadores, servicio que de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo están obligados a prestar los patrones y no el Estado, como sucede con los servicios que se cubren con las contribuciones especiales.

En consecuencia, vemos que dichas aportaciones de ninguna forma quedan englobadas dentro de las llamadas contribuciones especiales, ya que si el servicio es prestado por el Instituto y no en forma directa por cada uno de los patrones, conforme a la obligación que señala el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo, es porque ante el incumplimiento que existía por parte de éstos, se tomó la determinación de crear un Instituto que a través de las aportaciones de los patrones otorgara los servicios

de previsión social, con lo cual el patrón, en forma indirecta, cumple con la obligación que tiene -- hacia sus trabajadores.

De lo anterior se desprende que, la obligación de prestar los servicios de seguridad social, es originariamente a cargo de los patronos; pero -- por las razones apuntadas, los servicios los presta un organismo descentralizado, es decir no directamente el Estado, y para sufragar los gastos que éstos servicios generan, los patronos pagan el 62.5%, en términos generales de las aportaciones necesarias para ello; los trabajadores el 25% y el Estado tan sólo el 12.5%.

Por último, creo importante señalar que -- las aportaciones que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social no son una cantidad impuesta para sufragar gastos propios del Estado; sino que se trata, como su nombre lo dice, de aportaciones que se hacen a una institución descentralizada del Estado, es decir, distinta del Estado (Gobierno), mismo que presta los servicios sociales en substitución de -- los patronos que pagan para ello y que originaria--

mente fueron a cargo de los patrones en favor de sus trabajadores.



### 3.2 Naturaleza jurídica de los impuestos.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, impuestos son "las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos".

Esta definición, a nuestro criterio, es mas amplia y correcta que la que nos da el vigente Código Fiscal de la Federación, el cual, en su artículo 2º fracción I señala que "Las contribuciones se clasifican en impuestos; ..... y que éstos "son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este mismo artículo".

Es necesario señalar que en dichas fracciones son definidas las aportaciones de seguridad social y los derechos, que serán tratados en capítulos posteriores.

El hecho por el cual señalamos que la definición del Código anterior es más completa o por lo menos más acertada, es por que señala claramente quiénes, cómo, cuándo y con qué fin se deberá cubrir determinada cantidad de dinero para sufragar los gastos públicos del Estado. Por el contrario, el Código actual tan sólo señala que impuestos son contribuciones, sin definir este último concepto, señalando, además, que también son contribuciones las aportaciones y los derechos, lo que nos deja como concepto legal del impuesto todo aquello que no es ni aportación de seguridad social ni derecho, esto es, no define el Código actual, ni el concepto de impuesto ni el de contribución.

La palabra impuesto tiene dos significados: uno jurídico y otro descriptivo, ambos necesarios para comprender su acepción.

Los autores de Derecho Fiscal, nos dan diferentes definiciones del impuesto, variando éstas en cuanto a su forma, pero coincidiendo en lo general, en el fondo.

Montesquieu, citado por Oria, define el Im puesto como "La porción de los bienes que cada ciuda dano da al Estado para tener la seguridad de lo que le queda y para gozar de ésta mas agradablemente".

(16)

Fritz Fleiner, según Margáin Manautou, se ñala que los impuestos son "prestaciones que el Esta do u otras corporaciones de Derecho Público exigen - en forma unilateral y de una manera general a los -- ciudadanos para cubrir necesidades económicas". (17)

Manuel Morselli, define el impuesto "como una cesión obligatoria de la riqueza que halla funda mento y justificación en la existencia del servicio público general, e indivisible, el cual en realidad da lugar a un cierto consumo o goce individual". (18)

Terry, define el Impuesto como "la carga - puesta por la autoridad que representa el Estado y - como consecuencia, a la sociedad, sufrida por el con

(16) Oria Salvador, Finanzas, Tomo I, Pág. 532.

(17) Margáin Manautou Emilio, obra citada, Pág. 72.

(18) Morselli Manuel, Compendio de Ciencia de las Fi nanzas, Pág. 45.

tribuyente que puede ser ciudadano o extranjero".

(19)

El artículo 13 del modelo del Código Tributario de América Latina, especifica que "Tributos -- son las prestaciones en dinero que el Estado en ejercicio de un poder imperioso, exige con el objeto de obtener sus recursos para el cumplimiento de sus fines".

Como ya hemos señalado en el capítulo anterior, nuestra Constitución Política nos da la base legal de las contribuciones, en consecuencia al encontrarse dentro de éstas los impuestos, podemos -- afirmar que también nos da la base legal para los impuestos.

Así mismo podemos encontrar que cada Estado de la República en sus ordenamientos legales respectivos define al impuesto con base en lo dispuesto por la Constitución Política de la República Mexicana-

(19) Oria Salvador, obra citada, Tomo I, Pág. 534.

na.

He considerado prudente tomar ciertas características de los impuestos que son indicadas en general por los tratadistas antes señalados, así como algunas de las que señalan las leyes de los Estados y la del anterior Código Fiscal de la Federación.

a) Carácter Público. - El impuesto tiene este carácter al constituir una fuente de ingresos para el Estado, quien los percibe en virtud del mandato de la Constitución y de la ley.

b) Es un ingreso o percepción para el Estado. - Regularmente las exacciones realizadas por el Estado sobre el patrimonio del particular se realizan en dinero, aún cuando existen algunas disposiciones fiscales que obligan al pago en especie, por ejemplo el impuesto a la producción del oro.

c) Es una prestación obligatoria. - La persona, ya sea física o moral, deberá liquidar en tiempo y forma el impuesto, ya que de no ser así podrá exigírsele en forma coercitiva.

Al respecto, Sergio Francisco de la Garza, al citar a Dino Jarach, señala que "esta coerción - no deriva de una manifestación de voluntad de la administración pública, la cual a su iniciativa, tenga el derecho a imponer a los sujetos particulares. Esto pudo ser verdad en alguna época histórica; pero - no lo es más en el Estado moderno de derecho, en el cual está sentado el principio fundamental de legalidad de la prestación tributaria, contenido en el aforismo nullum tributum sine lege". (20)

d) Existe una relación obligatoria de derecho.- Esta relación surge en virtud de la obligación que nace a cargo del contribuyente en favor del Estado a través de la Administración Pública. El ingreso será recibido por el Estado en el momento que se dé cumplimiento a la obligación o sea, al realizarse el pago del impuesto por el contribuyente.

En la relación tributaria se encuentra tanto la autoridad del Estado al imponer los tributos -

(20) De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Pág. 323.

necesarios para sufragar los gastos públicos, cuanto la obligación del contribuyente de pagar los tributos para cubrir esos gastos públicos.

e) Objeto del Impuesto.- El Estado tiene a su cargo una serie de actividades que debe cumplir, para ello tiene que obtener recursos económicos que le permitan hacerlo, esto lo logra en parte a través de los impuestos, de acuerdo con Sergio Francisco de la Garza, "el destino de los tributos, en general, - es satisfacer los gastos públicos". (21)

f) Deben ser equitativos.- Esta característica la encontramos señalada en la Constitución, misma que al mencionar las contribuciones en su artículo 31 fracción IV establece que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Debe señalarse que, para que un impuesto sea equitativo, deberá aplicarse en el caso que sean

(21) De la Garza Sergio Francisco, obra citada, Pág. 325.

federales a los gastos de la Federación, o a los de los Estados o a los de los Municipios en el caso que se trate de impuestos estatales o locales, ello en virtud de lo manifestado por la propia Constitución que se deberá contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estado y municipio en que se resida.

De acuerdo a todo lo anteriormente señalado, podemos deducir que las aportaciones de seguridad social no se encuentran clasificadas dentro de los impuestos, ya que los impuestos son pagados al Estado y los servicios públicos o administrativos -- que presta éste, los reciben inclusive, personas que no pagan impuestos, por el contrario, las aportaciones de seguridad social, son contribuciones que se enteran a un organismo descentralizado que está prestado un servicio, en substitución de los patrones y no en substitución del Estado.

Por otra parte, si el Instituto Mexicano del Seguro Social no recibe la cuota correspondiente a determinado trabajador, no le prestará servicio alguno, ya que a diferencia de los impuestos, para -- que una persona tenga derecho a recibir los benefi--



cios que el Instituto presta, deberá, sin lugar a dudas que tener cubiertas las aportaciones que le correspondan como trabajador, beneficiario del servicio, cuotas que son aportadas, tanto por esa misma persona, cuanto por el patrón, quien debe retener -- del salario de su trabajador la parte de aportación que a este corresponda, para enterarlas a las cajas del Instituto y no a las cajas de las oficinas gubernamentales, ni de la Federación. ni de los Estados, ni de los municipios.

### 3.3 Naturaleza jurídica de los derechos.

De acuerdo al anterior Código Fiscal de la Federación, derechos eran "las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley - en pago de un servicio".

En primer lugar, debemos analizar el significado del término contraprestación, con el fin de tener una idea más clara de lo que son los derechos.

Encontramos que en el lenguaje jurídico -- contraprestación, es: "La prestación a la cual se -- obliga una de las partes, en los contratos bilaterales, para corresponder a lo ofrecido o efectuado por la otra; así el precio frente a la cosa, la remuneración o el servicio". (22)

Así vemos que, los derechos son un pago -- que se realiza al Estado con el fin que éste preste un servicio determinado.

(22) Cabanellas Guillermo, obra citada, Tomo II, - - Pág. 496.

A este respecto Rodríguez Lobato señala -- que "para que efectivamente se cobren derechos se re quiere que el servicio que preste el Estado esté monopolizado por él, pues sólo así podremos hablar de un servicio administrativo por cuya prestación, el Estado puede establecer unilateralmente el precio, dando origen a una contribución forzada o tributo. De otra manera, si no existe monopolio estatal sobre el servicio y los particulares también pueden proporcionarlo, el precio ya no podría ser fijado unilateralmente por el Estado, puesto que en la prestación del servicio concurren los particulares que también son prestadores del mismo; el servicio dejaría de -- ser administrativo en virtud de que los particulares no forman parte de la administración; y finalmente, el precio del servicio no podría ser tributo ya que por un lado, los particulares podrían fijar el precio, por su servicio y por el otro, carecen de facultades para establecer tributos o para beneficiarse individualmente con su rendimiento". (23)

(23) Rodríguez Lobato Raúl, Derecho Fiscal, Pág. 69.

En el derecho, el sujeto pasivo recibe algo a cambio, ya que el contribuyente que recibe el servicio paga una cantidad de dinero al Estado, y en ello, podemos decir que se encuadra la contraprestación que señalaba el anterior Código Fiscal de la Federación.

Emilio Margáin Manautou, define los derechos como "La prestación señalada por la ley y exigida por la Administración activa en pago de servicios administrativos particulares". (Citado por Sergio Francisco de la Garza). (24)

Sergio Francisco de la Garza, dice que, de derechos son las contraprestaciones que las leyes exigen que paguen aquellas personas que reciben servicios de la Administración Pública en ejercicio de sus funciones de Derecho Público". (25)

Es importante y actual el analizar también el concepto que de Derechos nos da el vigente Código

(24) De la Garza Sergio Francisco, obra citada, Pág. 345.

(25) De la Garza Sergio Francisco, obra citada, Pág. 352.

Fiscal de la Federación, ya que se trata del Derecho Positivo vigente, así pues, encontramos que la fracción III del artículo 2° del Código Fiscal de la Federación en vigor a partir del 1° de enero de 1983, nos señala que: "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, así como - el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio -- público de la nación".

Como podemos darnos cuenta, este concepto, encierra las mismas características señaladas en la legislación anterior, que son el hecho de pagar al Estado por el servicio que presta; calculando el monto del tributo en proporción al costo del servicio; de lo que podemos concluir que el fundamento y justificación de éstos tributos (derechos) es el servicio administrativo que presta el poder público por lo -- que la falta de la prestación acarrea la ilegitimidad del pago del tributo.

Para comprender más ampliamente lo que son los derechos citaré a continuación las que considero sus más importantes características, mismas que se -

relacionan con la definición que de este tributo nos da la legislación:

a) El servicio es prestado sólo a petición del interesado, así pues, no existe ninguna ley que imponga al particular la obligación de solicitar el servicio.

b) El servicio debe ser prestado por el Estado como poder administrador o gobierno, ya que los derechos en su carácter de contraprestaciones, se pagan a cambio de la prestación de un servicio administrativo, o sea que se destinan a sufragar los gastos públicos del Estado, aún cuando sólo sea en la parte que le corresponde al costo del servicio recibido.

c) El cobro debe estar fundado en ley. Esto a raíz del principio de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, ya que como todos sabemos el Congreso de la Unión al decretar los tributos lo hace a través de una ley.

d) Al igual que los impuestos, los derechos deben ser proporcionales y equitativos, esto en

virtud de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política. En el caso de este tributo, la justicia tributaria consiste en que el servicio que reciba el particular esté en proporción con el pago que por concepto de derecho entere.

e) El pago del derecho es obligatorio. Como ya he señalado, la solicitud del servicio es opcional para el particular, pero una vez hecha y recibido éste, el pago del precio es obligatorio en virtud que, una vez recibido el servicio por el particular nace el crédito fiscal a su cargo.

Normalmente el derecho se paga en el momento que es recibido el servicio; pero si éste no llega a prestarse, el particular puede solicitar que le sea devuelto su dinero ya que no recibió el servicio solicitado.

### 3.4 Características de la prima del 1% para guarderías.

Una vez analizada la naturaleza jurídica - de las contribuciones en general, de las contribuciones especiales, de los impuestos y de los derechos, - hemos podido darnos cuenta que las cuotas que se enteran al Instituto Mexicano del Seguro Social, no encuadran dentro de ninguno de estos conceptos; principalmente, por el hecho que las aportaciones de seguridad social son, en su mayor parte, a cargo de los patrones con el fin que el Instituto preste a los -- trabajadores las prestaciones a que tienen derecho; - prestaciones que de acuerdo con la Constitución y la Ley Federal del Trabajo deben ser prestadas obligatoriamente por los patrones.

Así pues, encontramos que el motivo por el que los patrones enteran una cuota al seguro social, es para pagar el servicio a una Institución que está sustituyendose mediante ese entero de cuotas, en el cumplimiento de la obligación primaria de los patrones, consistente en otorgar las prestaciones a que - están obligados por ley; y no como en el caso de los



conceptos que hemos estudiado con anterioridad, que son tributos pagados por los ciudadanos al Gobierno a fin que éste pueda prestar a éstos mismos, los servicios generales o particulares a que está obligado constitucionalmente el gobierno.

La Ley del Seguro Social de 19 de enero de 1943, señalaba en su artículo 135: "El título donde consta la obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de ejecutivo".

Debido a que ésta disposición resultaba poco eficaz para que el Instituto pudiera sostenerse en sus objetivos y así llevar al cabo sus fines, toda vez que este procedimiento de cobro era muy lento y se encontraba con muchas y muy diversas dificultades para lograrlo, se tomó la determinación de darle a las aportaciones y cuotas, el carácter de fiscales, es por lo que el H. Congreso de la Unión reformó el artículo antes señalado, el que a partir del 24 de noviembre de 1944, quedó de la siguiente manera:

"La obligación de pagar las aportaciones -

tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo la determinación de los -- créditos y de las bases para su liquidación, fijar -- la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social".

A fin de reforzar el precepto anterior, en 1945 la Ley de Ingresos de la Federación incluyó dentro de los Ingresos de la Federación, las cuotas -- obrero patronales.

Para realizar el cobro de las cuotas obrero patronales, el Instituto Mexicano del Seguro Social, recurría a la ayuda que le prestaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus oficinas federales de hacienda, hecho que quedaba -- precisado, apoyado y reglamentado en la propia Ley del Seguro Social, ya que en su artículo 271 disponía: "El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieran sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de la oficina federal de hacienda que corresponda, -- con sujeción a las normas del Código Fiscal de la --

Federación. Dichas oficinas procederán inmediatamente al requerimiento y cobro de los créditos ajustándose a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago, los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas".

Posteriormente, en el año de 1958 en el --  
Diario Oficial de la Federación, fué publicado un --  
acuerdo en el que se dispuso el establecimiento de -  
oficinas federales de Hacienda especiales para reali-  
zar y ejecutar los cobros del Seguro Social.

No obstante el acuerdo anterior, todavía,  
al 31 de diciembre de 1981, el Instituto Mexicano --  
del Seguro Social remitía las liquidaciones que no -  
le eran pagadas a las oficinas federales de Hacienda  
mismas que eran las encargadas de realizar su cobro  
a través del procedimiento administrativo de ejecu-  
ción de acuerdo con lo dispuesto por el Código Fis-  
cal de la Federación, y con apoyo en el acuerdo que  
en materia de cobranza celebraron el Instituto y la  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se --  
público el 22 de junio de 1977 en el Diario Oficial

de la Federación.

No fué sino hasta la reforma hecha al artículo 271 de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, en que se reglamentó el establecimiento y funcionamiento de las multicitadas oficinas federales de Hacienda, quedando dicho precepto como a continuación se señala:

"El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de las oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fis

cal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo".

Ahora bien, si tomamos exclusivamente la clasificación formal de las cuotas obrero patronales que hace la Ley del Seguro Social, tenemos invariablemente que darles el carácter de créditos fiscales, pero si analizamos el hecho que la Ley del Seguro Social clasificó las cuotas como créditos fiscales sólo con la finalidad de contar con mejores elementos para realizar el cobro, debemos concluir que tales cuotas no son en sí créditos fiscales.

Al respecto debo señalar que, el servicio prestado por el Instituto Mexicano del Seguro Social no es un servicio que esté obligado a dar el Estado, sino que esta es una responsabilidad del patrón hacia sus trabajadores, por lo que definitivamente no se trata de un gasto público del Estado, sino de una aportación que hacen los patrones a una Institución que se encarga de prestar, por ellos, los servicios a que están obligados, conforme a lo establecido por el artículo 123 Constitucional.

Ahora bien, y de acuerdo en que todo crédito fiscal debe tener su fundamento en el artículo 31 fracción IV Constitucional, y no en el artículo 123 antes señalado, podemos deducir que las cuotas obrero patronales no tienen el carácter de fiscales, sino que el legislador las encuadró dentro de esta clasificación, con el único fin que el Instituto tenga mayor facilidad para hacer efectivo el cobro de las cuotas, y asimismo, para que el cobro se realice más ágilmente.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su criterio, señalando que las cuotas del Seguro Social son contribuciones parafiscales, manifestando que las contribuciones que cubren los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social son de origen gremiales o profesionales con fines parafiscales, ya que su destino no es sufragar los gastos públicos del Estado, sino tan sólo los del Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo como origen las prestaciones del trabajo y deviniendo su apoyo legal del artículo 123 Constitucional y no del artículo 31 fracción IV de la Carga Magna, precepto éste último que constituye tan solo el apoyo de los

créditos fiscales, de lo que resulta que el carácter fiscal que la Ley del Seguro Social les otorga, obedece tan solo a la posibilidad de emplear métodos -- coactivos para su cobro y de esa suerte asegurar su puntual cumplimiento para no entorpecer así la función pública de interés social que tiene encomendada el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para mayor ampliación respecto al tema que se está tratando, a continuación transcribo las siguientes tesis dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"SEGURO SOCIAL, NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL.- El legislador ordinario, en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social dió el carácter de - aportaciones a las cuotas que deben cubrir los patrones como parte de los recursos destinados al sostenimiento del Seguro Social, considerándolas como contribuciones de origen gremial o profesional a cargo del patrón, que hayan su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto por el artículo 123 de la Carta Magna y su Ley Reglamentaria. De tal manera que las cuotas exigidas a los pa

trones para el pago del servicio público del Seguro Social, quedan comprendidas dentro de los tributos - que impone el Estado a los particulares con fines -- parafiscales, con carácter obligatorio, para un objetivo concreto de una persona jurídica que tiene a su cargo la prestación de un servicio público en admi-- nistración indirecta del Estado, encargado de la - - prestación de un servicio público. En tales circunstancias, no se puede considerar que la obligación de cubrir las cuotas del Seguro Social sean de carácter civil derivada del acuerdo de voluntades, sino que - su imposición deriva de la Ley".

Amparo en revisión 4607/55, promovido por Manufactureras Unidas, S.A., fallado el 29 de junio de 1971, por Unanimidad de 17 votos. Informe del -- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1971, Pleno. (26)

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, SU CARACTER DE ORGANISMO FISCAL AUTONOMO NO MODIFICA SU

(26) Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y -- cinco años al servicio de México, Tomo II, Pág. 938.



## NATURALEZA JURIDICA DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO. - -

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

Amparo directo 1262/69, Instituto Mexicano del Seguro Social, 25 de abril de 1973. 5 votos. Ponente Pedro Guerrero Martínez, Secretario Ignacio Ma

gaña Cárdenas, Visible en el informe del Presidente de la Suprema Corte de la Nación 1973. 2a. Sala - - Pág. 115-116. (27)

Al estudiar las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a - que las cuotas de seguridad social se ubican dentro del marco de la parafiscalidad, vemos que su fundamento se encuentra en el artículo 123 Constitucional y no en el artículo 31 fracción IV de la propia Constitución.

Ahora bien, la norma Constitucional del artículo 123 quedó debidamente cumplida en cuanto a su finalidad, en el momento mismo en que entró en vigor la ley del Seguro Social.

Toda esta confusión respecto a la clasificación de las cuotas entregadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, trata de encontrar una ubicación en las reformas al Código Fiscal de la Federa--

(27) Tribunal Fiscal de la Federación, obra citada, - Tomo II, Pág. 938.

ción publicadas el 31 de diciembre de 1982, ya que en su artículo 2° clasifica dentro de las contribuciones, a las aportaciones de seguridad social, definiéndolas en su fracción II como; "las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado".

Así mismo, señala que en el caso que sean organismos descentralizados quienes proporcionen la seguridad social, las contribuciones tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Creo importante señalar la clasificación que de aportaciones de seguridad social nos da el modelo de Código Tributario para América Latina, mismo que en su artículo 17 señala tres clases de contribuciones:

- a) Especial.
- b) De mejora.

c) De seguridad social.

Esta última la define como "la prestación a cargo de patrones y trabajadores integrantes de los grupos beneficiados destinada a la financiación del servicio de previsión".

Si analizamos la definición que de aportaciones de seguridad social nos da el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación actual, encontramos que el legislador incurre en un grave error, ya que señala que el Estado en substitución de las personas cumple con la obligación referente a la seguridad social; lo anterior es por demás erróneo e inexacto toda vez que quién está prestando el servicio no es el Estado sino una Institución descentralizada o paraestatal del Estado mismo, lo que demuestra claramente que esta Institución no es estado, ni gobierno, sino como ya se ha dicho, una Institución que en substitución de los patrones presta los servicios de seguridad social.

Mas, no hay que olvidar que si éste Instituto presta el servicio, no lo hace con recursos que

únicamente le proporciona el Estado, sino por el contrario, el patrón y el trabajador son quienes aportan la mayor parte de los recursos de la Institución bimestre tras bimestre, con el único fin que el Instituto cuente con los recursos necesarios para otorgar las prestaciones a que está obligado, todo ello, para cumplir sustitutivamente la obligación impuesta a los patrones a través del artículo 123 Constitucional, y como un verdadero seguro, por lo que hace a los trabajadores.

Cierto es que el Estado entera al Instituto Mexicano del Seguro Social una cantidad por concepto de aportación a la seguridad social, pero no menos cierto es que, esta aportación es mínima en comparación con la que aportan los patrones y trabajadores al Instituto.

Es importante señalar que la prima del 1% para servicio de guarderías es aportada en su totalidad por el patrón, por lo que de ninguna manera se puede decir que el Estado esté en este caso, substituyendo a los patrones, ni en el aspecto económico ni en el aspecto de prestación del servicio.

3.5 Obligación de pago de la prima de guarderías por parte del patrón y derecho de cobro de la misma por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Antes de entrar al estudio del presente inciso, creo importante analizar la definición tanto gramatical cuanto jurídica del término "prima", ya que la Ley del Seguro Social hace esta diferenciación respecto a las cantidades que se enteran al Instituto para la prestación del servicio de guarderías y las cantidades que son enteradas respecto a las demás ramas del seguro que aquel presta.

Al respecto, encontramos que el diccionario "Pequeño Larousse", nos define como "prima" la "cantidad que cobra el asegurador por el seguro".(28)

Por otra parte, en el lenguaje jurídico, Cabanellas define la prima como la "cantidad que al asegurador paga el asegurado como precio del seguro"

(28) García Pelayo y Gross Ramón, Pequeño Larousse - Ilustrado

asimismo define que la prima del seguro es "la suma de dinero que de una vez o periódicamente paga el - asegurado al asegurador como contraprestación del - riesgo que constituye el objeto del seguro". (29)

De las definiciones anotadas anteriormente podemos concluir que "prima" es la cantidad de - dinero que paga una persona, ya sea física o moral, a otra casi siempre moral, para que le sea cubierto un riesgo en caso de producirse el siniestro asegurado, de lo que resulta que los patrones pagan al - Instituto una cuota no una "prima" , y el pago de - esa cuota, mal llamada prima, les da el derecho a - exigir el servicio de guarderías para sus trabajado - ras, toda vez que esta cuota la pagan para que el - Instituto se sustituya en la obligación de aquellos para prestar este servicio de guarderías, que de -- acuerdo con la Ley Federal del Trabajo no todos los patrones tienen.

Como consecuencia de lo anterior, al no -

(29) Cabanellas Guillermo, obra citada, Tomo III.

prestar el Instituto el servicio de guarderías, el patrón estaría en todo su derecho de no realizar el pago, ya que se trata de un servicio que no está recibiendo.

Consecuentemente el legislador debió cuidar el lenguaje técnico, y no llamar prima a estas cantidades pagadas por el patrón, ya que como hemos visto, no son enteradas con el fin de cubrir un riesgo, sino para que el Instituto, en sustitución del patrón, preste un servicio a los trabajadores.

Hablo de que el patrón recibe el servicio, no por el hecho de que a éste físicamente le sea otorgado el seguro; sino que el patrón recibe el beneficio del servicio al verse liberado de proporcionar directamente dicho servicio de guarderías, al pagar al Instituto la "prima" para que éste, en sustitución de aquél, instale las guarderías en que será otorgado el servicio a las trabajadoras.

El fundamento legal en el cual se encuentran reglamentadas tanto la obligación de pago de la prima del 1% que sobre el salario diario de cada



trabajador tiene el patrón hacia con el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuanto la facultad de exigir este pago por parte del Instituto hacia con los patrones, lo encontramos en el artículo 190 de la Ley del Seguro Social, que a la letra nos señala:

"Los patrones cubrirán íntegramente la -- prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio".

En este artículo es importante señalar dos puntos que considero son los mas importantes:

1. La prima del 1% para el seguro de guarderías es cubierta íntegramente por el patrón y no, como ocurre en los demás ramos de los seguros, en - que la cuota es pagada conjuntamente por el patrón, el trabajador y el Gobierno.

2. La multicitada prima del 1% deberá ser pagada por todos los patrones, aún en el caso que - no cuenten con mujeres trabajadoras a su servicio.

A este respecto encuentro que la prima -- del 1% no es equitativa ni proporcional y resulta -- en un acto de molestia para el patrón, que se le -- obligue a realizar ese pago, aún cuando como ya he-- mos visto, no se trata de un ingreso para el Esta-- do, ó sea que no es un impuesto; pero si se encuen-- tra dentro de la clasificación de contribuciones -- que hace la ley de ingresos de la Federación y el -- Código Fiscal de la Federación y consecuentemente -- debiera tener las características de proporcionali-- dad y equidad que señala la fracción IV del artícu-- lo 31 Constitucional.

Ahora bien, en cuanto al hecho que se -- obligue a todos los patrones a pagar la prima del -- 1% sobre el salario diario de sus trabajadores, -- cuenten o nó con mujeres laborando a su servicio, -- es por demás inequitativo, ya que los patrones al -- no recibir ningún beneficio de este seguro no debie-- ron tener la obligación legal de enterar ninguna -- cantidad por este concepto.

Máxime que la propia Ley Federal del Tra-- bajo, al reglamentar la prestación del servicio de

guarderías, señala que "todo patrón que tuviese a su servicio más de 50 mujeres trabajadoras debería proporcionar el servicio de guarderías", hecho por el cual resulta contrario a esta ley, que se obligue a todos los patrones al pago de la prima del 1%, aún cuando no tengan trabajadoras a su servicio.

Si el hecho que se exija el pago de dicha prima a los patrones que no tienen a su servicio más de 50 trabajadoras, ya es contrario a la Ley Federal del Trabajo, resulta aún más inequitativo el hecho que este pago sea exigido a los patrones que no cuentan con una sola mujer trabajadora.

Cabe aclarar que, el motivo por el cual señalo que los patrones que no cuenten con más de 50 trabajadoras no deben realizar el pago de la prima de guarderías, es por que, como ya hemos visto, el fundamento inmediato de la Ley del Seguro Social es la Ley Federal del Trabajo y ésta señala que sólo los patrones que rebasen ese número de mujeres trabajadoras, deberán prestar el servicio de guarderías por lo que es consecuencia lógica que los patrones que no tienen esta obligación tampoco debieran tener

la de aportar la prima que sirve al Instituto para -  
prestar el servicio de guarderías en substitución --  
de los patrones que si tienen obligación de prestar  
éste servicio.

Así mismo encontramos que, el artículo que  
reglamenta el porcentaje que sobre salario deben pa-  
gar los patrones para el seguro de guarderías, es el  
191 de la Ley del Seguro Social que a la letra seña-  
la:

"El monto de la prima para este ramo del -  
Seguro Social será el uno por ciento de la cantidad  
que por salario paguen a todos sus trabajadores en -  
efectivo por cuota diaria, con un límite superior a  
diez veces el salario mínimo general vigente en el -  
Distrito Federal.

El pago se efectuará por bimestres, en los  
términos establecidos en el Capítulo II de este títu  
lo, al enterar las cuotas de los demás ramos del se-  
guro".

En el capítulo II de la Ley del Seguro So-

cial se reglamenta la forma en que el patrón deberá enterar las cuotas al Instituto, también da las bases para que aquellas sean exigidas por el Instituto, el cual cuenta con la facilidad de hacer efectivos sus cobros a través del procedimiento económico coactivo que señala el Código Fiscal de la Federación en sus artículos 20, 21 y 22.

Así las cosas, la Ley del Seguro Social, en su artículo 46 establece:

"Cuando no se entreguen las cuotas 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 hicieron exigibles, los recargos correspondientes en los términos del artículo 22 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 en el artículo 20 del Código Fiscal de la Federa-

ción".

En relación con el artículo antes señalado, quiero hacer notar, que el precepto que reglamenta los recargos en el Código Fiscal de la Federación vigente, es el 21 que en su segundo párrafo señala - que: "los recargos se calcularán conforme a una tasa que sera 50% mayor de la tasa que mediante ley, fije anualmente el Congreso de la Unión, tomando en consideración el Costo Porcentual Promedio de Captación - de Recursos del Sistema Bancario, proporcionado por el Banco de México".

Actualmente los recargos a causar son del 5.25% mensual, calculado sobre el monto del crédito, o sea sobre el monto de las cuotas no enteradas al - Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dichos recargos tienen un limite máximo -- del 250% del total de la cuota omitida.

Por último, quiero dejar claro el hecho -- que, si de acuerdo con los artículos 190 y 191 de la Ley del Seguro Social, el patrón tiene la obligación

de pagar al Instituto el 1% que sobre salarios pague a sus trabajadores, el Instituto tiene la obligación de aplicar la cantidad que le es enterada por este concepto al servicio de guarderías, mismo que deberá prestar a toda mujer trabajadora que solicite el servicio y por la cual el patrón cumplió con su obligación de enterar la prima que le corresponde.

Como hemos podido darnos cuenta, el pago - que tiene obligación de hacer el patrón al Instituto por concepto de guarderías, encuentra su justificación en el servicio que el Instituto presta por este motivo a los patrones, que originariamente tienen la obligación de otorgar esta prestación a sus trabajadoras.





una contribución, como ha sido en este caso, la obligación del pago de la prima del 1% sobre salarios, - sino que definitivamente es indispensable que el Instituto preste el servicio, o sea, que cumpla con la necesidad que originó la imposición de pago de dicha prima, ya que de no ser así, la obligación de pago de ésta perdería su fundamento.

Los artículos de la Ley del Seguro Social que señalan la obligación del Instituto de prestar el servicio de guarderías son el 14, 15 y decimocuarto transitorio; que a la letra establecen:

"Artículo 14. Se implanta en toda la República el régimen del Seguro Social obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones".

"Artículo 15. El Instituto Mexicano del Seguro Social prestará el servicio que comprende el ra

mo de guarderías para hijos de aseguradas, en la forma y términos que establece esta ley.

Se extiende este ramo del Seguro a todos los municipios de la República en los que opere el régimen obligatorio urbano".

"Artículo decimocuarto. El Instituto deberá organizar y establecer los servicios de guarderías para hijos de aseguradas, en un plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en que entre en vigor la presente Ley, en las localidades y municipios en que el número de hijos de madres trabajadoras lo requiera. Al efecto, de inmediato hará los estudios y trabajos correspondientes, para iniciar la prestación del servicio durante el año de 1973.

La prima establecida por el artículo 191 será exigible a partir del sexto bimestre de 1973; el pago correspondiente se cubrirá durante los primeros quince días de enero de 1974.

Para que la recaudación total de la prima corresponda al desarrollo gradual de esta prestación,

el pago cubrirá solo el treinta por ciento de la misma durante el año de 1974, el que se incrementará en igual porcentaje durante el año de 1975 y en un cuarenta por ciento en el año de 1976, para alcanzar el uno por ciento sobre la totalidad de los salarios en efectivo por cuota diaria, con un límite superior de diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal".

Al leer el artículo decimocuarto transitorio antes transcrito, encontramos que el Instituto hace exigible el cobro de la prima a partir del 6° bimestre de 1973, otorgándosele a éste un plazo de 4 años a fin que se comience a prestar el servicio a las madres trabajadoras. Dicho servicio, de acuerdo a lo señalado por el artículo 15 de la Ley del Seguro Social, deberá ser prestado en todos los municipios de la República en que opere el régimen obligatorio urbano.

El razonamiento que toda contribución que sea pagada, deberá de ser aplicada al fin para el cual fué creada, aparece por primera vez en nuestro país en el Acta Constitutiva de Apatzingán que en



por la Constitución, ya que ésta no concedió una facultad omnímoda para establecer las exacciones que, a juicio del Estado fueren convenientes, sino una facultad limitada por esos tres requisitos". (30)

De todo lo antes señalado, podemos concluir que toda contribución debe tener una justificación, como lo es en el caso del pago de la prima del 1% de guarderías cuya justificación viene a ser la creación de guarderías, la prestación del servicio a través de las mismas, hecho que le viene a dar legitimidad al entero hecho por los patrones.

Al respecto, los Licenciados Angeles Espino y Tron Petit, al citar a Dino Jarach afirman, -- que "la causa del tributo es la circunstancia ó el criterio que la Ley asume como razón necesaria y suficiente para justificar que del verificarse de un determinado presupuesto de hecho derive la obligación tributaria. Como en el Derecho Privado, esta razón debe ser buscada en la voluntad de las par

(30) Jurisprudencia, Apendice al Tomo CXXIII, Quinta Epoca, Pág. 1000.

tes, porque la voluntad es presupuesto de hecho, al cual la Ley vincula el nacimiento de la obligación así en el Derecho Tributario esta razón debe ser -- buscada en el presupuesto de hecho al cual la Ley vincula el nacimiento de la obligación tributaria".

(31)

De todo lo expuesto, se advierte que en to dos y cada uno de los casos en que se establece una contribución, ésta debe destinarse para el o los fines para los que fue recaudada.

Esta situación se evidencia o concretiza aún más en el caso de los pagos patronales del 1% para el financiamiento de guarderías, en donde el único destino que señala la Ley, sin mencionar ningún otro, es exclusivamente el financiamiento que deben hacer los patrones para que el Instituto preste el servicio de guarderías; situación que, como ya he mencionado, se encuentra claramente reglamentada por el artículo 190 de la Ley del Seguro Social.

(31) Tribunal Fiscal de la Federación, obra citada, Tomo II, Pág. 931.

Por lo tanto, es claro que si el Instituto no presta el servicio en el plazo de 4 años señalado por el artículo decimocuarto transitorio de dicha ley, no cuenta con ningún fundamento para seguir cobrando y detentando las primas recaudadas.

Todo lo anterior se puede resumir diciendo que, el Instituto, al no prestar el servicio de guarderías a que se obliga desde el momento en que recauda la prima del 1%, tiene la obligación de -- realizar la devolución de las cantidades que por -- este concepto ha percibido, toda vez que la no -- prestación del servicio origina la pérdida de legitimidad y justificación de la aludida prima del -- 1%, por lo que no existe base o razón alguna, para que el Instituto Mexicano del Seguro Social retenga en su patrimonio esas cantidades que no han sido destinadas al fin específico para las que fueron recaudadas.

O sea, el Instituto sólo tiene derecho a cobrar y detentar aquellas primas por el servicio de guarderías de los patrones a los cuales preste este servicio, más no tiene este derecho en los -

casos de patronos a los cuales no presta el servicio.



### 3.7 Legitimidad para pedir la devolución.

Toda vez que la prima del 1% para servicio de guarderías es cubierta por los patrones al Instituto, con el fin que éste preste el servicio a las trabajadoras de acuerdo a lo estipulado por el artículo 15 de la Ley del Seguro Social; el patrón es el único legalmente legitimado para solicitar la devolución de dichas cantidades.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley del Seguro Social, ya que dicho artículo contempla la obligación de los patrones de cubrir íntegramente la prima para la prestación del servicio de guarderías.

A este respecto encontramos que el artículo 278 de la Ley antes señalada, dispone:

"Las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas por el Instituto sin causar intereses, cuando sean reclamadas dentro de los 5 años siguientes a la fecha del entero correspondiente. El Instituto podrá descontar el costo de las prestacio-

nes que hubiera otorgado".

Al no señalar el precepto antes mencionado quien es el que cuenta legítimamente con el derecho de solicitar la devolución de las primas enteradas - sin justificación legal, se puede concluir que, por lógica jurídica, la solicitud de devolución debe hacerse por el que las entera, o sea el patrón.

Es importante señalar, aún cuando los que reciben el servicio, son los hijos de las madres trabajadoras aseguradas en forma directa y la propia - madre trabajadora en forma indirecta al contar ésta con un lugar para depositar al menor mientras ella labora, el patrón es al que se le atribuye la obligación de pago, lo que lleva implícito que a éste - le corresponda legítimamente hacer la solicitud de devolución del pago de la prima que ha perdido su - justificación.

En apoyo a lo antes señalado, a continuación transcribo la Tesis de Jurisprudencia, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que a la letra dice:

GUARDERIAS, EL PATRON SI TIENE INTERES JURIDICO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION DE LAS APORTACIONES ENTERADAS POR ESE CONCEPTO.- Si bien es cierto - que el patrón no es el beneficiario directo del servicio de guardería, sí tiene interés jurídico para - solicitar la devolución de las aportaciones por ese concepto, pues conforme a lo dispuesto por el artículo 190 de la Ley del Seguro Social, él es el sujeto pasivo obligado a cubrir íntegramente el monto de la prima para ese ramo del Seguro Social, independientemente de que su solicitud pueda ser fundada o no.

Revisión No. 1229/81, Resuelta en sesión - de 17 de febrero de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 en contra, Magistrado Ponente; Alfonso Cortina Gutiérrez, Secretario Lic. Roberto Caletti Treviño.

Revisión 757/81, Resuelta en sesión de 17 de febrero de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 en -- contra; Magistrado Ponente, Mariano Azuela Güitrón, - Secretario; Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.

Revisión No. 247/82, Resuelta en sesión de 2 de agosto de 1982, por unanimidad de 6 votos, Ma--

gistrado Ponente; Mario Cordera Pastor, Secretario; Lic. Francisco Rueda Martín del Campo.

TESIS DE JURISPRUDENCIA No. 140 (Texto - - aprobado en sesión de 19 de octubre de 1982). (32)

Asimismo encontramos que el artículo 22 - del Código Fiscal de la Federación establece los ca sos en que procede la devolución por parte del fis co de cantidades que han sido pagadas indebidamente, a mayor abundamiento, a continuación transcribo di- cho artículo:

"Las autoridades fiscales están obligadas a devolver las cantidades pagadas indebidamente y - las que procedan de conformidad con las leyes fisca les. La devolución podrá hacerse de oficio o a pe tición del interesado. Los retenedores podrán sol i citar la devolución siempre que ésta se haga direc- tamente a los contribuyentes. Cuando la contribu- ción se calcule por ejercicios, únicamente se podrá

(32) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, - mes de octubre de 1982, número 32, Pág. 169.

solicitar la devolución del saldo a favor de quien -  
presentó la declaración de su ejercicio, salvo que -  
se trate del cumplimiento de resolución o sentencia  
firmes de autoridad competente, en cuyo caso podrá -  
solicitarse la devolución independientemente de la -  
presentación de la declaración.

Si el pago de lo indebido se hubiera efectu  
tuado en cumplimiento de acto de autoridad, el derech  
cho a la devolución nace cuando dicho acto hubiera  
quedado insubsistente. Lo dispuesto en este párra-  
fo no es aplicable a la determinación de diferen-  
cias por errores aritméticos, las que darán lugar a  
la devolución siempre que no haya prescrito la obliga  
ción en los términos del último párrafo de este -  
artículo.

Cuando se solicite la devolución, esta debe  
rá efectuarse dentro del plazo de cuatro meses sig  
uientes a la fecha en que se presentó la solicitud  
ante la autoridad fiscal competente con todos los -  
datos, informes y documentos que señale la forma --  
oficial respectiva. Si dentro de dicho plazo no se  
efectúa la devolución, el fisco federal deberá pa--

gar intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 21 de este Código. Los intereses se calcularán sobre las cantidades que procede devolver, excluyendo los propios intereses y se computarán desde que se venció el plazo hasta la fecha en que se efectúe la devolución o se pongan las cantidades a disposición del interesado.

El contribuyente que habiendo efectuado el pago de una contribución determinada por la autoridad, interponga oportunamente los medios de defensa que las leyes establezcan y obtenga resolución firme que le sea favorable total o parcialmente, tendrá derecho a obtener del fisco federal el pago de intereses conforme a una tasa que será igual a la prevista para los recargos en los términos del artículo 21 del este Código, sobre las cantidades pagadas indebidamente y a partir de que se efectuó el pago. En estos casos el contribuyente podrá compensar las cantidades a su favor, incluyendo los intereses, contra cualquier impuesto, ya sea a su cargo o que deba enterar en su carácter de retenedor.

Cuando las autoridades fiscales procedan a la devolución de cantidades señaladas como saldo a favor en las declaraciones presentadas por los contribuyentes, sin que medie más trámite que la simple comprobación de que se efectuaron los pagos de contribuciones que el contribuyente declara haber hecho, la orden de devolución no implicará resolución favorable al contribuyente. Si la devolución se hubiera efectuado y no procediera, se causarían recargos en los términos del artículo 21 de este Código, sobre las cantidades devueltas indebidamente y los posibles intereses pagados por las autoridades fiscales, a partir de la fecha de la devolución.

La obligación de devolver prescribe en los mismos términos y condiciones que el crédito fiscal".

Creo importante señalar que la Ley del Seguro Social está en contravención con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, ya que, el artículo 278 de la Ley del Seguro Social manifiesta -- que las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas, pero sin causar ningún interés a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que in-

debidamente estuvo detentando las cuotas, como ocurre en el caso de la prima del 1% para el servicio de guarderías que entera el patrón.

Por otra parte, tenemos que el Código Fiscal de la Federación en su precepto antes señalado, establece en sus párrafos 3° y 4° la obligación del fisco de pagar intereses al contribuyente, pasados cuatro meses de la fecha en que se presentó la solicitud de devolución. Estos intereses serán pagados en la misma forma y términos que señala el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación para el pago de recargos a cargo de los contribuyentes.

Asimismo, el párrafo 4° señala que el pago de intereses procederá desde la fecha en que fué efectuado el entero de lo indebido, en los casos -- que el contribuyente interponga con toda oportunidad los medios de defensa y además que obtenga resolución firme a su favor.

De lo antes manifestado, podemos concluir, que el legislador al crear el artículo 278, de la -- Ley del Seguro Social cometió una omisión en contra



del contribuyente que en este caso se traduce en el patrón, ya que está actuando en forma arbitraria y desproporcionada al no ordenar que se le devuelva, - lo que es suyo, ya que si ese dinero (lo pagado indebidamente) no hubiese salido de su patrimonio, le -- habría redituado sin lugar a dudas un beneficio económico.

3.8 La devolución de las primas que han -  
perdido su justificación.

El presente inciso es estudiado fundamen-  
talmente con el fin de analizar los criterios que --  
han venido sustentando tanto las Salas Regionales del  
Tribunal Fiscal de la Federación, así como la Sala -  
Superior del mismo; respecto a la negativa de devolu-  
ción de las primas del 1% para servicio de guarde- -  
rías que han perdido su justificación legal.

Al respecto transcribo a continuación dos  
tésis sustentadas por la Quinta y Tercera Salas Re--  
gionales Metropolitanas del Tribunal Fiscal de la Fe-  
deración, al resolver demandas de nulidad interpues-  
tas contra la negación del Instituto Mexicano del Se-  
guro Social de devolver las primas del 1% enteradas  
por los patrones.

"INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, DE--  
BE DEVOLVER LAS CANTIDADES CUBIERTAS POR LOS PATRO--  
NES POR CONCEPTO DE PRIMAS PARA EL FINCAMIENTO DE --  
LAS PRESTACIONES DE GUARDERIA INFANTIL CUANDO NO HA  
CUMPLIDO CON SUS ESTABLECIMIENTOS DENTRO DEL PLAZO -

A QUE SE OBLIGO EN EL ARTICULO 14 TRANSITORIO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.- Nos encontramos en presencia del pago de lo indebido cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social está aumentando su patrimonio con una aportación sobre la cual no ha cumplido con lo que a el respecta, procediendo la devolución de las aportaciones en los términos del artículo -- 278 inciso d) de la Ley del Seguro Social que señala que las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas por el Instituto y en el caso por el patrón que pagó no es el deudor del impuesto.

Juicio No. 4435/79, Quinta Sala Regional - Metropolitana, Resolución de fecha 15 de octubre de 1979, Ponente Ma. Alma Peralta de Cordero, Secretario Lic. Samuel Corona Leurette. (33)

SEGURO SOCIAL, GUARDERIAS, PROCEDE LA DEVOLUCION DE LOS PAGOS ENTERADOS POR LOS PATRONES RELATIVOS AL 1% SOBRE EL SEGURO DE GUARDERIAS, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 278 DE LA LEY DEL SEGURO SO-

(33) Tribunal Fiscal de la Federación, Informe de Labores rendido por su Presidente Lic. Francisco Ponce Gómez, Periodo 1º de diciembre de 1979 al 30 de noviembre de 1980, Pág. 268.

CIAL, CUANDO NO HA CUMPLIDO SU OBLIGACION DE ESTABLECER LAS GUARDERÍAS EN LA ZONA DONDE SE ENCUENTRA UBICADO EL CENTRO DE TRABAJO.- El Instituto Mexicano del Seguro Social conforme al artículo Décimo Cuarto Transitorio de la Ley del Seguro Social tiene la obligación de organizar y establecer los servicios de guarderías para los hijos de las madres trabajadoras aseguradas, en un plazo de 4 años contados a partir del día 1° de abril de 1973, en que entró en vigor la citada Ley. Ahora bien, respecto del pago de las cuotas enteradas por los patrones por éste concepto, el mencionado Instituto aumentó su patrimonio en forma indebida al no cumplir con la obligación de establecer guarderías en la zona correspondiente a la ubicación del centro de trabajo de los patrones. Por lo anterior es procedente la devolución del 1% sobre el Seguro de Guarderías por los patrones en los términos del artículo 278 de la Ley del Seguro Social, si no se cumple con la contraprestación de otorgar el servicio.

Juicio 8553/80.

Sentencia de: 3 de diciembre de 1980, Texto de la Tesis aprobada: 17 de junio de 1981.

Magistrada Instructora: Lic. Silvia Eugenia Díaz Vega. Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepúlveda Carmona. (34)

Como se desprende de las tésis antes transcritas, el Tribunal Fiscal de la Federación tenía -- la convicción que es procedente la devolución de la prima del 1%, que para el servicio de guarderías -- aporta el patrón, en los casos que el Instituto no ha cumplido con su obligación, que es la de establecer las guarderías, dentro de los 4 años señalados -- en el artículo décimo cuarto transitorio de la Ley -- del Seguro Social.

Inexplicablemente la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, empezó a resolver los recursos de revisión interpuestos por la autoridad, en contra de las sentencias dictadas por las Salas -- Regionales de ese Tribunal, en el sentido que no es procedente la devolución de los pagos hechos por concepto de la prima del 1% por el patrón, llegando a --

(34) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, -- mes de julio de 1981, número 19, Pág. 167.

a establecer la siguiente tesis de Jurisprudencia,--  
que a la letra dice:

GUARDERIAS, NO PROCEDE LA DEVOLUCION DE --  
LOS PAGOS ENTERADOS POR LOS PATRONES RELATIVOS AL --  
SERVICIO DE GUARDERIA, AUN CUANDO EL INSTITUTO NO DE  
MUESTRE QUE HA OTORGADO LA PRESTACION RESPECTIVA.- -  
De la exposición de motivos de la Ley del Seguro So-  
cial y del análisis de los preceptos que la integran  
se desprende que el establecimiento de este sistema  
tiene como propósito avanzar hacia una seguridad so-  
cial integral, fundada en la solidaridad, lo que se  
logra a través de un mecanismo en el que los patro-  
nes se liberan de diversas obligaciones que en esta  
materia les señalan las disposiciones laborales a --  
cambio de las cuotas que deben cubrir al Instituto -  
Mexicano del Seguro Social, el que deberá otorgar las  
prestaciones que señala la Ley que rige su funciona-  
miento. Esto explica que dichas cuotas tengan el --  
carácter de fiscales, de acuerdo con el artículo 267  
y que el pago de las mismas no se encuentre en rela-  
ción directa con los beneficios específicos que otor-  
guen o puedan otorgar a los trabajadores por los que  
cubrieron, sino que constituyen una aportación para

el financiamiento general del sistema. Por ello, - tratándose del servicio de guarderías, el artículo 190 de la Ley establece de manera literal que "la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil" las cubrirán los patrones íntegramente "independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio", lo que será inaceptable, - de existir relación directa entre el pago de la cuota y el servicio prestado, pues en esa hipótesis -- nunca podría darse la contraprestación . De las -- consideraciones anteriores se infiere que los patrones deben cubrir las cuotas que les corresponden por ese concepto y que cuando se alegue que el servicio no se ha prestado, ello puede dar lugar a que por diferentes medios se influya para que se corrija la deficiencia de existir ésta, pero no a que se reintegre una cuota que debe cubrirse como una obligación legal de aportación al fondo del Instituto para la prestación general del servicio de guarderías y que no se halla condicionada a que el mismo se -- haya proporcionado en forma específica respecto de los trabajadores por los que se cubrieron.

de 17 de noviembre de 1981, por unanimidad de 7 votos, Magistrado Ponente: Francisco Xavier Cárdenas - Durán, Secretario: Lic. Rodolfo Pérez Castillo.

Revisión No. 1229/81, Resuelta en sesión - de 17 de febrero de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 en contra, Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez, Secretario: Lic. Roberto Caletti Treviño.

Revisión No. 757/81, Resuelta en sesión de 17 de febrero de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 en contra, Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón, - Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez.

Tesis de Jurisprudencia No. 121 (Texto - - aprobado en sesión de 23 de marzo de 1982). (35)

Al respecto, quiero señalar mi considera-- ción a que dicha tesis de jurisprudencia es errónea, ya que trata de fundar la negativa de devolución de la prima, en el supuesto de que su propósito es avanu

(35) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, - mes de marzo de 1982, número 27, Pág. 229.



zar hacia una seguridad social integral, que supuestamente se funda en la solidaridad; hechos que cómo se ha estudiado en capítulos anteriores, no son ciertos, ya que de ser así, la prima del 1% sería pagada en -- forma tripartita como sucede en las otras ramas del - Seguro Social.

Por otra parte, para que la seguridad so-- cial sea integral, deberá otorgarse a toda la socie-- dad en general y no sólo a un núcleo de ésta, como - lo son las trabajadoras inscritas al régimen del Se-- guro Social.

Asimismo y a fin de analizar los criterios que se han venido sustentando en este sentido, a con-- tinuación transcribo la siguiente tesis del Tribunal Colegiado:

SEGURO SOCIAL.- EL FINANCIAMIENTO DE LAS -  
GUARDERIAS INFANTILES CORRESPONDE A TODOS LOS PA- -  
TRONES.- De los términos del artículo 190 de la Ley del Seguro Social se desprende que la obligación pa-- ra los patrones de cubrir las primas de que se trata, nace simplemente por el hecho de que tengan el carácu

ter de patronos, y no es motivo para no pagar esa -- prima el hecho de que no requieran sus trabajadoras guardería infantil, de donde se desprende que el espíritu del precepto es buscar que se preste el servicio a la asegurada que lo requiera, y que las aportaciones para su financiamiento se sufraguen por los - patronos, aunque no necesiten sus trabajadoras esas guarderías infantiles. Por otra parte, el precepto mencionado no indica que para justificar el cobro de ba prestarse efectivamente el servicio, sino que establece que esas primas servirán para el "financia-- miento de las prestaciones de guardería infantil", - por lo que resulta irrelevante que no esté implanta-- do ese servicio en la zona donde esta establecida la empresa quejosa.

1er. Tribunal Colegiado, Informe 1983, 3a.  
Página 52. (36)

Tanto la Jurisprudencia del Tribunal Fis-- cal de la Federación como la tesis del Tribunal Co--

(36) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, - mes de julio de 1984, número 55, Pág. 1241.

legiado, caen en el error de que los patrones tienen la obligación de cubrir la prima del 1% por el sólo hecho de ser patrones; pero no analizan la consecuencia lógica de este hecho, que es la obligación que tiene el Instituto de prestar el servicio de guarderías a toda madre trabajadora asegurada que lo solicite.

Ahora bien, al no prestar el Instituto el servicio a que está obligado, las primas enteradas por los patrones pierden su justificación legal, y por lo tanto se da la hipótesis prevista en el artículo 278 de la Ley del Seguro Social, o sea, la procedencia de la devolución de las cantidades enteradas por los patrones por concepto de prima del 1% -- para el servicio de guarderías.

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

1o. Debe sancionarse al Instituto Mexicano del Seguro Social por no cumplir con su obligación de establecer las guarderías, con el fin que éste no evada tan fácil y repetidamente sus obligaciones.

2o. La Ley del Seguro Social debe señalar cuál es el número de hijos de trabajadoras que deben reunirse, para que sea establecida una guardería, ello con el fin de que el Instituto no cuente con excusas para no prestar el servicio de guarderías correctamente.

3o. Debe modificarse la Ley del Seguro Social a fin de que se establezca en ésta el beneficio de los trabajadores viudos de recibir el servicio de guarderías, ya que al establecerse éste hecho solo en un acuerdo del Consejo Técnico del Seguro Social,

se deja al trabajador en desventaja en relación con las trabajadoras.

4o. En el Reglamento e Instructivo de los servicios de guarderías para hijos de aseguradas, se establece que los hijos de trabajadores viudos o divorciados que no contraigan matrimonio o entren en concubinato recibirán el servicio de guarderías.

En los términos en que actualmente se encuentra redactada esta disposición, está rebasando lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, en atención a que jerárquicamente la ley es superior a cualquier reglamento.

5o. El artículo 189 de la Ley del Seguro Social, señala que recibirán el servicio de guarderías los hijos procreados por las madres trabajadoras, con lo que se está dejando sin protección a los hijos adoptivos, razón por la cual considero que se debe suprimir la palabra "procreados" del texto de dicho artículo, ya que el adoptado y el hijo tienen los mismos derechos según el artículo 396 del Código Civil para el Distrito Federal.

6o. Las aportaciones de seguridad social, no son -- contribuciones, ya que aquéllas son pagadas a un Organismo descentralizado y no al Estado como sucede con las contribuciones especiales.

7o. Las contribuciones no son impuestos, ya que los impuestos son pagados al Estado, para que éste pueda prestar los servicios p<sup>ú</sup>blicos a que está obligado, y que en ocasiones son recibidos por personas - que no pagan impuestos.

Las cuotas son pagadas al Instituto Mexicano - del Seguro Social que es un Organismo Descentralizado, y éste no prestará servicio alguno a aquélla -- persona que no hubiese cubierto sus cuotas corres--pondientes.

8o. A las cuotas obrero patronales erróneamente se les ha dado el carácter de fiscal sin tenerlo, ya - que no tienen su fundamento en el artículo 31 frac--ción IV Constitucional, sino en el artículo 123 de nuestra Carta Magna.

9o. El artículo 2º del Código Fiscal de la Federa--

ción vigente, incurre en un error, al señalar que el Estado, en substitución de personas cumple con las obligaciones fijadas en ley en materia de seguridad social.

10o. El legislador le ha llamado erróneamente prima al pago del 1% que sobre salarios pagados entera el patrón, ya que de acuerdo a las diferencias técnicas cuanto jurídicas que encontramos de la palabra "prima", ésta es la cantidad que se paga con la finalidad de cubrir un riesgo; consecuentemente la cantidad que paga el patrón al Instituto por concepto de "prima" del 1% no es más que una cuota, pagada con el fin de que éste preste el servicio de guarderías a los trabajadores.

11o. La prima del 1% es inequitativa y desproporcional, ya que la carga del entero la tiene únicamente el patrón, y no como sucede en los ramos de Invalidez vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y Enfermedades y maternidad, que su pago se hace en forma tripartita.

12o. El pago de la cuota lo deben realizar todos los

patrones sin excepción alguna.

A este respecto la Ley del Seguro Social resulta contraria a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo que señala en su reglamento que los patrones que tengan más de cincuenta trabajadoras a su servicio -- tendrán la obligación de proporcionar el servicio de guarderías.

13o. El Instituto sólo tiene derecho a cobrar y detentar las primas que destine directamente a la prestación del servicio de guarderías.

Consecuentemente, en los casos que el Instituto ya ha recaudado la prima del 1% y no ha prestado el servicio, tiene la obligación de devolver las cantidades que por este concepto ha recibido.

14o. La Ley del Seguro Social, es desproporcional e inequitativa, con los patrones y trabajadores inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que dicha ley en su artículo 278 señala que las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas, pero sin causar esta devolución intereses a



cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea en beneficio de los patrones y trabajadores que enteraron la cuota.

Diferente a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación que en su artículo 22 señala que, transcurridos cuatro meses de la fecha en que se presente la solicitud de devolución, el fisco deberá pagar intereses al contribuyente, conforme a lo dispuesto por el artículo 21 del citado Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior, considero que es del todo inequitativo hacia con los patrones y trabajadores, toda vez que el Instituto está detentando en su patrimonio un dinero que no le corresponde, causando en consecuencia un perjuicio a los patrones y trabajadores, y obteniendo aquél un beneficio que no le pertenece.

15o. Considero que las jurisprudencias sustentadas por el 1er. Tribunal Colegiado y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, respecto a la no procedibilidad de la devolución de la prima del 1% es errónea, ya que afirma que la negativa se debe

a que el propósito del Instituto es avanzar hacia -- una seguridad social integral fundada en la solidaridad.

Todo lo anterior es erróneo y falso, ya que para que se tratara de un seguro social integral, la prima del 1% debería ser pagada por todos y no sólo por el patrón como lo es en la especie, asimismo para que el servicio fuera solidario, tendría que prestarse a toda la sociedad en general y no sólo a las trabajadoras aseguradas en el régimen del Seguro -- Social.

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

- 1.- ARCE CANO GUSTAVO,  
De los Seguros Sociales a la Seguridad Social,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
México, 1956.
- 2.- ARCE CANO GUSTAVO,  
Los Seguros Sociales en México,  
Editorial Botas,  
México, 1944.
- 3.- BEVERIDGE WILLIAM,  
El Plan Beverich y la Seguridad Social,  
Editorial Fondo de Cultura Económica,  
México, 1942.
- 4.- CABANELLAS GUILLERMO,  
Diccionario de Derecho Usual,  
Editorial Heliasta, S. R. L.  
Buenos Aires, Argentina, 1974,  
Tomo I, II y III.
- 5.- DE LA CUEVA MARIO,  
El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo,  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1980,  
Tomo II..

- 6.- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO,  
Derecho Financiero Mexicano,  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1975.
- 7.- GARCIA CRUZ MIGUEL,  
La Seguridad Social,  
Editorial Libros de México, S. A.,  
México, 1955.
- 8.- GARCIA CRUZ MIGUEL,  
La Seguridad Social, bases, evolución, importancia  
económica, social y política,  
Editorial Grafica Panamericana,  
México, 1961.
- 9.- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO JAVIER,  
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral,  
Editorial Universidad Nacional Autónoma de México,  
México, 1960.
- 10.- HUERTA MALDONADO MIGUEL,  
La Ley del Seguro Social y sus Reformas,  
Editorial Policromía,  
México, 1971.
- 11.- MARGAIN MANAUTOU EMILIO,  
Introducción al Estudio del Derecho Tributario  
Mexicano,  
Editorial Universidad Autónoma de San Luis Po-  
tosi,  
México, 1981.
- 12.- MORSELLI MANUEL,  
Compendio de Ciencia de las Finanzas,  
Editorial Atalaya,  
Buenos Aires, Argentina, 1947.

- 13.- ORIA SALVADOR,  
Finanzas,  
Editorial Guillermo Kraft, LTDA,  
Buenos Aires, Argentina, 1948,  
Tomo II.
- 14.- RODRIGUEZ LOBATO RAUL,  
Derecho Fiscal,  
Editorial Harla,  
México, 1970.
- 15.- TRUEBA URBINA ALBERTO,  
Derecho Social Mexicano,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
México, 1976.
- 16.- VALDEZ COSTA RAMON,  
Curso de Derecho Tributario,  
Editorial Uruguay Colombino, S. A.,  
Montevideo, 1970.

## L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
Editorial Porrúa, S. A.,  
México, 1983.
- 2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION,  
Editorial Themis,  
México, 1984.
- 3.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO,  
Editorial Themis,  
México, 1984.
- 4.- LEY DEL SEGURO SOCIAL,  
Editorial Trillas,  
México, 1983.
- 5.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL,  
Editorial Porrúa, S. A.  
México, 1980.
- 6.- REGLAMENTO DEL ARTICULO 110 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO,  
Publicado en el Diario Oficial del 1° de Agosto de 1961.

## R E V I S T A S

- 1.- Instituto Mexicano del Seguro Social,  
Grupo de Promotoras Sociales Voluntarias del --  
Instituto Mexicano del Seguro Social,  
Revista Número 2,  
México 1978 a 1979.
- 2.- Tribunal Fiscal de la Federación,  
Cuarenta y cinco años al servicio de México,  
Editorial Tribunal Fiscal de la Federación, Dep  
to. de Publicaciones,  
México 1982,  
Tomo II.
- 3.- Tribunal Fiscal de la Federación,  
Informe de Labores rendido por su Presidente Lic.  
Francisco Ponce Gómez,  
Periodo 1° de diciembre de 1979 al 30 de noviem-  
bre de 1980.
- 4.- Tribunal Fiscal de la Federación,  
Revista del mes de julio de 1981,  
2a. Epoca, Año III, Número 19.
- 5.- Tribunal Fiscal de la Federación,  
Revista del mes de marzo de 1982,  
2a. Epoca, Año IV, número 27.
- 6.- Tribunal Fiscal de la Federación,  
Revista del mes de octubre de 1982,  
2a. Epoca, Año V, Número 34.

7.- Tribunal Fiscal de la Federación,  
Revista del mes de julio de 1984,  
2a. Epoca, Año V, número 55.



## O T R A S F U E N T E S

- 1.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO,  
México a través de sus Constituciones,  
XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados,  
México, 1967,  
Tomo VIII.
- 2.- DICCIONARIO PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO,  
Editorial Larousse,  
México, 1976.
- 3.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA,  
Real Academia Española,  
Editorial Espasa Calpe,  
Madrid, 1970,  
Tomo II.
- 4.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION,  
Suprema Corte de Justicia de la Nación,  
Apéndice al Tomo CXXIII,  
Quinta Epoca.