

TÍTULO CUARTO. DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

CAPÍTULO I. DE LAS ATRIBUCIONES, PATRIMONIO Y ÓRGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 251.* El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

I. Administrar los seguros de Riesgos de trabajo, Enfermedades y maternidad, Invalidez y vida, Guarderías y prestaciones sociales, Salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;

II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;

III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;

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

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

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

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

VIII. Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley;

IX. Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que

* Reformado. Véase “Adenda de actualizaciones”, pp. 482 y 483.

ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;

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

XII. Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de Riesgos de trabajo, Enfermedades y maternidad, Invalidez y vida, Guarderías y prestaciones sociales, Salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez;

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

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

Las liquidaciones de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto;

XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;

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

XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;

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

XIX. Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta Ley y en el Código, y emitir los dictámenes respectivos;

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

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

XXII. Realizar inversiones en sociedades y empresas que tengan objeto social complementario o afín al del propio Instituto;

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

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

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

XXVI. Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al fondo nacional de la vivienda, previo convenio de coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso;

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

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

Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para

que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran;

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

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

XXXI. Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión;

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

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

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

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

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

XXXVII. Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualesquiera otra disposición aplicable.

COMENTARIO. Se establece en el título cuarto la parte *orgánica* de la Ley (la parte *dogmática* comprende los tres primeros títulos, en tanto el título quinto corresponde a la parte *procedimental* y el sexto a las *responsabilidades y sanciones*), la cual contiene la arquitectura organizacional del IMSS.

En las diversas fracciones integrantes de este numeral se engloban las atribuciones y facultades habilitantes del Instituto para realizar las actividades relacionadas con su función de organismo público descentralizado responsable de la organización y administración del Seguro Social.

La fracción I señala como una atribución institucional administrar los seguros integrantes del régimen obligatorio⁴¹⁴ (Enfermedades y maternidad, Invalidez y vida, Riesgos de trabajo, Guarderías y prestaciones sociales) y los correspondientes al régimen voluntario: seguro de Salud para la familia y seguros adicionales con excepción del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, cuya administración le corresponde a las administradoras de fondos para el retiro. El IMSS tiene la atribución de prestar los servicios de beneficio colectivo (prestaciones sociales institucionales y prestaciones de solidaridad social) señalados en la LSS.⁴¹⁵

En la fracción II se fijan como atribuciones del Instituto satisfacer las prestaciones⁴¹⁶ (en dinero y en especie) de los regímenes obligatorio y voluntario.

La fracción III confiere al Instituto la atribución de invertir sus fondos en los términos dispuesto por esta Ley. Creemos que la palabra fondos utilizada en esta fracción se refiere a la acepción gramatical: *Caudal o conjunto de bienes que posee una persona o comunidad; porción de dinero; conjunto de recursos destinado a un objeto determinado*. Bajo esta consideración el IMSS se encuentra facultado para realizar todas las operaciones relativas al conjunto de recursos que conforman su patrimonio en función de los fines dispuestos por la LSS.⁴¹⁷

La fracción IV estipula como atribución del IMSS (*en general*)⁴¹⁸ realizar toda clase de actos jurídicos⁴¹⁹ (en este término deben quedar comprendidos los de naturaleza civil, administrativa, laboral, penal, fiscal o de cualquiera

⁴¹⁴ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción I).

⁴¹⁵ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SI DICHO ORGANISMO NIEGA QUE EL ACTOR SEA DERECHOHABIENTE POR NO TENER ANTECEDENTES DE ÉL EN SUS ARCHIVOS, LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR SU ASEVERACIÓN, POR CONTENER ESA NEGATIVA UNA AFIRMACIÓN, TA; LSS-73, artículo 240; LSS-97, artículo 251.

⁴¹⁶ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción III).

⁴¹⁷ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción IV).

⁴¹⁸ Esta locución adverbial significa “sin especificar ni individualizar cosa alguna”; fue adicionada a esta fracción mediante reforma a la LSS publicada en el *DOF* del 20 de diciembre de 2001.

⁴¹⁹ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción V).

otra índole) tendente a alcanzar los fines inherentes a la seguridad social (garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia, servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de pensiones). La porción normativa: *...así como aquellos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales...* otorga al IMSS una plena autonomía e independencia en el manejo del orden financiero interno, otorgando mayor certidumbre jurídica a la operación y agilidad al funcionamiento del Instituto, desde luego, dentro del marco de la Ley.

La fracción V señala como atribución del IMSS la adquisición de bienes muebles o inmuebles⁴²⁰ necesarios para la prestación de los servicios derivados de los fines propios de la seguridad social, establecidos en el artículo segundo de la Ley. La adquisición otorga a estos bienes el carácter de bienes nacionales en términos de los artículos 3o., fracción IV, de la Ley General de Bienes Nacionales, y 3o., fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La fracción VI permite al IMSS crear los establecimientos necesarios para el cumplimiento de su actividad sin sujetarse a las condiciones (salvo las sanitarias) fijadas por las leyes y reglamentos para empresas privadas con actividades similares (debiendo cumplir desde luego con las leyes y reglamentos establecidos para los entes públicos). Con lo anterior se eficientiza la instalación pronta y oportuna de este tipo de lugares para beneficio colectivo.

La fracción VII confiere la atribución al IMSS para organizar sus unidades administrativas.⁴²¹ El marco normativo de la arquitectura institucional lo constituye el Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social (DOF del 18 de septiembre de 2006, el cual establece la organización interna del Instituto).⁴²²

La fracción VIII faculta al IMSS a expedir lineamientos de observancia general, para efectos administrativos, derivados de la observancia o instrumentación de la Ley (reglamentos, normas, instructivos, políticas, bases, guías, manuales, procedimientos, etcétera),⁴²³ para hacer más eficiente y oportuna la prestación de los servicios inherentes a sus finalidades.

⁴²⁰ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción VI).

⁴²¹ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción VII).

⁴²² INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SU REGLAMENTO INTERIOR NO VIOLA EL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES NO REQUIERE DEL REFRENDO DEL SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARA SU VALIDEZ, TJ. Facultad prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 197, fracción IX).

⁴²³ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. LA “COMPROBACIÓN DE SUPERVIVENCIA” QUE IMPONE A SUS DERECHOHABIENTES Y BENEFICIARIOS PARA EL PAGO Y MODIFICACIÓN DE LAS PENSIONES QUE LES OTORGA, SATISFACE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, TA; LSS-73, artículo 240; LSS-97, artículo 251.

La fracción IX prevé como atribución la difusión de conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social. El propósito de esta facultad es dar a conocer a los derechohabientes las prestaciones a las cuales tiene derecho, fomentar, entre otros, hábitos de higiene y de cuidados de la salud, proporcionar información para evitar los accidentes de trabajo y los elementos necesarios para la realización de actividades recreativas, deportivas y sociales que complementen su desarrollo físico de manera integral, entre otras.⁴²⁴

La fracción X establece una de las facultades principales del IMSS: registrar a los patrones y afiliar a los trabajadores, así como precisar su base de cotización. El registro y afiliación, así como el cálculo de la base de cotización es posible lo realice el Instituto de manera oficiosa sin gestión de parte interesada atendiendo al alto valor que encierra proporcionar servicios de seguridad social a los trabajadores así como registrar a los patrones para el efectivo cumplimiento de sus obligaciones frente a la Ley del Seguro Social (véase comentario al artículo 15). El registro o afiliación de oficio por parte del IMSS de ninguna manera releva a los sujetos del cumplimiento de sus obligaciones ni de las responsabilidades o sanciones incurridas (aún las de carácter penal) por omisión en el cumplimiento de sus éstas (véase comentario al artículo 18).

La fracción XI prevé la facultad del Instituto para dar de baja del régimen obligatorio al patrón, sujeto obligado o asegurado cuando ha desaparecido el hecho originante del aseguramiento o no haya mediado aviso de baja por parte del patrón o sujeto obligado (véase comentario al artículo 37). La desaparición o inexistencia del hecho originario del aseguramiento puede ser, entre otros, la terminación de la relación laboral, extinción del contrato de trabajo, liquidación o cierre de la empresa por cumplimiento de los fines de su creación, afiliación o registro fraudulento, etcétera (véase artículos 57-61 del RLSSMACERF).

La fracción XII establece la facultad de recaudación y cobro de las aportaciones de seguridad social cuyo ejercicio constituye uno de los aspectos de especial relevancia para la prestación de los servicios institucionales.⁴²⁵ El IMSS se encuentra investido de facultades para estos efectos respecto de los seguros integrantes del régimen obligatorio, del seguro de Salud para la familia y adicionales, de igual manera está facultado para realizar el cobro de los capitales constitutivos y los accesorios legales (véase comentario al artículo 291), así como para llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas (el caso de patrones con créditos fiscales que no cubren en tiempo

⁴²⁴ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción VIII).

⁴²⁵ Atribución prevista para el IMSS desde la LSS-43 (artículo 107, fracción II).

el pago de éstas) a través, de entre otros, convenios de pago en parcialidades (artículos 133 a 149 del RLSSMACERF).

La fracción XIII hace referencia a la facultad institucional de establecer procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones (en dinero y/o especie). Esta atribución posiblemente podía quedar subsumida en la redacción de la fracción VIII relativa a la expedición de lineamientos generales, siendo innecesaria su inserción.

En la fracción XIV se establece una importante atribución del IMSS en su carácter de organismo fiscal autónomo: determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, accesorios legales, cobro y percepción (véase comentario al artículo 271). Las acciones que instrumente el IMSS en ejercicio de esta facultad deben cumplir con el principio de legalidad, esto es, cumplir los requisitos y formalidades establecidos por la Ley y demás disposiciones aplicables. Se señala asimismo la posibilidad de emitir y notificar de manera conjunta las liquidaciones de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y las correspondientes a las aportaciones y descuentos del Fondo Nacional de la Vivienda por parte de personal adscrito al Infonavit, previa firma del convenio respectivo. Lo anterior obedece a la emisión bimestral de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y las correspondientes en el mismo lapso por parte del instituto de vivienda (artículo vigésimo séptimo transitorio de la LSS-97. Ver comentario a este numeral).

La fracción XV faculta al Instituto para determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones o demás sujetos obligados. Esta atribución se ejerce mediante los datos en poder del Instituto (avisos y movimientos afiliatorios: alta, reingreso, modificación salarial y baja), los recabados mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación (práctica de visitas domiciliarias, requerimiento de la exhibición de libros y documentos al patrón, etcétera), o bien los existentes en expedientes abiertos por otras autoridades fiscales (se entiende por éstas aquellas unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Servicio de Administración Tributaria, de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales que conforme a sus leyes locales estén facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales, etcétera).⁴²⁶

⁴²⁶ SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO, AL FACULTAR AL INSTITUTO RESPECTIVO PARA CALCULAR EL IMPORTE DE LOS CRÉDITOS OMITIDOS APLICANDO LOS DATOS QUE DE ACUERDO CON SU EXPERIENCIA CONSIDERE COMO PROBABLES, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA, TA.

La fracción XVI establece la competencia institucional de ratificar o rectificar la clase y prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura del seguro de Riesgos de trabajo. Al inscribirse de manera inicial (primera vez) las empresas o al cambiar de actividad, su obligación es identificar la prima de riesgos en la cual deben cotizar de acuerdo con su actividad. Para este efecto primero deben ubicarse en la clase, de acuerdo a la división, grupo y fracción señalados en el catálogo de actividades previsto en el artículo 196 del RLSMACERF. Una vez determinada la clase, deben situarse en los parámetros establecidos en la tabla prevista en el artículo 73 de la Ley del Seguro Social, continente de las primas medias de riesgos. Realizado lo anterior, la empresa debe cubrir la prima media en la clase correspondiente conforme al Reglamento mencionado y cotizar con ésta durante el primer ejercicio de actividades, debiendo revisar anualmente su siniestralidad para determinar si permanece en la misma prima, disminuye o aumenta. Respecto de estas acciones patronales, el Instituto puede ratificar o rectificar la clase y prima o una u otra manifestadas por el patrón.⁴²⁷ Los supuestos sobre los cuales el IMSS puede ejercer esta última facultad son: cuando la prima manifestada por el patrón no esté de acuerdo con la normatividad; cuando el patrón en su declaración no señale la prima; cuando el patrón no presente declaración alguna o cuando sea procedente la solicitud patronal en la que se inconforme con la prima determinada (véase comentarios a los artículos 72 y 73).

La fracción XVII señala como facultad del Instituto determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos ordenados por la Ley. Recordemos: los capitales constitutivos se establecen considerando el monto de las prestaciones económicas otorgadas (pensiones, subsidios, etcé-

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO, AL ESTABLECER EL PROCEDIMIENTO ESTIMATIVO PARA FIJAR EN CANTIDAD LÍQUIDA LA CUANTÍA DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES OMITIDAS, NO DEJA AL ARBITRIO DE LA AUTORIDAD LA DETERMINACIÓN DE LA BASE DE ÉSTAS, TA.

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO NO REBASA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 251, FRACCIÓN XV, DE LA LEY RELATIVA, TA; LSS-73, artículo 240, fracción XV; LSS-97, artículo 251, fracción XV.

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO OBLIGATORIO PARA LOS TRABAJADORES DE LA CONSTRUCCIÓN POR OBRA O TIEMPO DETERMINADO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA, TJ.

⁴²⁷ PRIMA DEL SEGURO POR RIESGO DE TRABAJO. EL ARTÍCULO 33 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MATERIA DE AFILIACIÓN, CLASIFICACIÓN DE EMPRESAS, RECAUDACIÓN Y FISCALIZACIÓN, AL ESTABLECER LA FACULTAD DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA RECTIFICARLA O DETERMINARLA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA, TA.

tera) y, en su caso, el importe de las prestaciones médicas calculadas con base en los costos unitarios por nivel de atención médica vigentes en la fecha de determinación del crédito fiscal⁴²⁸ (véase comentario al artículo 79).

La fracción XVIII contiene la atribución institucional de ordenar y practicar visitas domiciliarias, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y disposiciones aplicables. Las visitas domiciliarias son el medio de fiscalización por excelencia para verificar el acatamiento por parte de los contribuyentes de las obligaciones fiscales consignadas en las leyes. Estas visitas deben practicarse siguiendo las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso.⁴²⁹

La fracción XIX establece la facultad institucional de ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en la Ley del Seguro Social y en el Código Fiscal de la Federación, así como emitir los dictámenes respectivos. La LSS considera la existencia de sustitución patronal para efecto del pago de cuotas cuando exista entre el patrón sustituido y el patrón sustituto transmisión, por cualquier título, de los bienes esenciales afectos a la explotación, con ánimo de continuarla (el propósito de continuar la explotación se presumirá en todos los supuestos), y en los casos en que los socios o accionistas del patrón sustituido sean, mayoritariamente, los mismos del patrón sustituto y se trate del mismo giro mercantil (véase comentario al artículo 290); por su parte, el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación norma la figura de la responsabilidad solidaria. El Instituto está facultado legalmente para acreditar estos extremos normativos y, en su caso, emitir los dictámenes resultantes de sus investigaciones.⁴³⁰

La fracción XX concede facultades para establecer coordinación con las dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, estatal o municipal para el cumplimiento de los objetivos institucionales (entre otros: coadyuvar en el acceso universal y gratuito a los servicios de salud y medicamentos de toda la población; garantizar la calidad y cobertura de los servicios y prestaciones institucionales privilegiando la prevención de enfermedades y la promoción de la salud; trabajar en el fortalecimiento de su infraestructura y recursos humanos; profesionalización del personal; garantizar el derecho

⁴²⁸ Para 2016 se publicaron estos costos en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de febrero de 2016.

⁴²⁹ Véase nota de pie de página núm. 72.

⁴³⁰ SUSTITUCIÓN PATRONAL. LAS HIPÓTESIS DE SU ACTUALIZACIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 290 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SE CONFIGURAN POR CUALQUIERA DE LOS SUPUESTOS DE LAS FRACCIONES I Y II DE DICHO PRECEPTO, SIN QUE SE REQUIERA LA MATERIALIZACIÓN CONJUNTA DE AMBAS FRACCIONES, TA.

a guarderías y a prestaciones sociales, deportivas, culturales y económicas; e impulsar la promoción de la salud y tutela de la salud en el trabajo).

La fracción XXI señala la atribución institucional de revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LSS y sus reglamentos, así como imponer, en su caso, a estos sujetos las sanciones respectivas. Se entiende como contador público autorizado la persona física que, habiendo obtenido el título de contador público o grado académico equivalente en el área de contaduría pública expedido por autoridad competente, se inscribe y se mantiene vigente en el registro institucional de contadores públicos. Las opiniones, interpretaciones o determinaciones contenidas en los dictámenes no obligan al Instituto; por tanto, en cualquier tiempo, éste puede ejercer sus facultades de revisión o comprobación para determinar y fijar en cantidad líquida las cuotas obreiro-patronales con base en los datos en su poder. El Instituto, además, puede imponer sanciones al contador público cuando detecte irregularidades en la elaboración e integración del dictamen. Las sanciones pueden ser: amonestación, suspensión del registro ante el IMSS o bien la cancelación de este último (artículos 170 y 176 del RLSSMACERF, respectivamente).

Se faculta al IMSS en la fracción XXII para realizar inversiones en sociedades y empresas cuyo objeto social sea afín o complementario al del propio Instituto. El Reglamento de la Ley del Seguro Social para la Constitución, Inversión y Uso para la Operación de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, así como para la Determinación de los Costos Financieros que Deberán Reintegrarse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2013, regula diversos aspectos relativos a las inversiones institucionales.

La fracción XXIII permite al IMSS la celebración de convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y convenios de colaboración con el sector social y privado para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos. Como ejemplos de convenio de coordinación tenemos el publicado en el *DOF* del 14 de mayo de 2018 celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de Salud federal denominado Convenio de Coordinación Interinstitucional para la Ejecución de Acciones Relativas al Programa Seguro Médico Siglo XXI.⁴³¹

En la fracción XXIV se establece la atribución del Instituto de promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social. Uno

⁴³¹ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522467&fecha=14/05/2018#gsc.tab=0 (consultado el 28 de octubre de 2022).

de los productos del ejercicio de esta atribución lo constituye el Fondo de Investigación en Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La fracción XXV otorga al IMSS el ejercicio de una importante facultad derivada de su naturaleza de organismo fiscal autónomo: la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución. La normatividad aplicable para el caso de la instauración de este procedimiento es el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables (véase comentario al artículo 291).

La fracción XXVI complementa lo dispuesto en el párrafo segundo de la fracción XIV de este numeral en el sentido de la emisión y notificación por el personal del IMSS de las cédulas de determinación de las cuotas del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez juntamente con las liquidaciones del Fondo Nacional de la Vivienda, haciendo referencia a los medios para tal efecto: magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquiera otra naturaleza o bien en documento impreso (véase comentario al artículo vigésimo séptimo transitorio).

Se establece en la fracción XXVII la facultad de hacer efectivas las fianzas otorgadas en favor del Instituto para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros. La normatividad aplicable es el Código Fiscal de la Federación.

Se otorga al IMSS, en la fracción XXVIII, competencia para rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros detectados en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación, sin realizar visita domiciliaria (véase comentario al artículo 39 C). Para este efecto, derivado de la revisión de gabinete, es posible requerir a los patrones la presentación, ante las oficinas institucionales, de la documentación procedente. El Instituto se encuentra facultado para requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros, la presentación, en las oficinas institucionales, de la contabilidad y demás documentos o informes necesarios.

La fracción XXIX confiere al IMSS la atribución de autorizar el registro a los contadores públicos para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la LSS y comprobar que observen los requisitos exigidos por el RLSSMACERF (título sexto, capítulo II).

En la fracción XXX se establece la facultad institucional de aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros en favor del IMSS. Los supuestos de cancelación pueden consistir en la imposibilidad práctica de cobro o su incosteabilidad. Por éstos debe entenderse la material falta de resultados al momento de ejercer las acciones de cobro (por ejemplo, inexistencia o no localización del patrón o del centro de trabajo; insolvencia del patrón; prescripción o caducidad de las facultades del Instituto; interposición de un medio de defensa que impide o suspende las acciones de cobro;

créditos de muy bajo monto, etcétera). La cancelación de adeudos es una acción administrativa al interior del Instituto para efectos contables, pero su ejercicio no libera al patrón de sus obligaciones de pago, las cuales continúan vigentes durante el tiempo previsto por la LSS.

Se establece en la fracción XXXI la facultad del IMSS para celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes. Se hace especial énfasis en el principio de reciprocidad en la celebración de estos convenios y, atendiendo a la información materia del convenio, se prevé el establecimiento de cláusulas de confidencialidad y no difusión.

Igualmente, para la fracción XXXII se establece la posibilidad para el IMSS de celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social.

La fracción XXXIII confiere al IMSS la facultad de celebración de convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago relativos a cuotas obrero-patronales y sus accesorios. Reconocer el patrón o sujeto obligado un adeudo frente al IMSS le permite realizar pagos con facilidades y evita al Instituto la práctica de una visita domiciliaria.⁴³² La cancelación de créditos se comenta en la parte relativa a la fracción XXX de este numeral.

La fracción XXXIV norma lo relativo al recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, el cual debe ser resuelto por el Instituto en la forma y términos previstos por el Reglamento del Recurso de Inconformidad.⁴³³ Se faculta al Instituto para sustanciar, entre otros, el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación en contra de actos derivados del procedimiento administrativo de ejecución (artículo 117, fracción II, inciso b, de ese Código).

La fracción XXXV encierra la atribución institucional para declarar la prescripción respecto del entero de las cuotas obrero-patronales a solicitud del patrón y demás sujetos obligados. El tiempo de prescripción con respecto a cuotas y capitales constitutivos lo establece el artículo 298 de la Ley y es de cinco años (véase comentario a este artículo). Respecto de la consumación e interrupción de la prescripción, debe estarse a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 146.

⁴³² Ver convenio de pago en parcialidades simplificado, disponible en: <http://www.imss.gob.mx/patrones/convenio-simplificado> (consultado el 3 de febrero de 2023).

⁴³³ Publicado en el *DOF* el 30 de junio de 1997.

La fracción XXXVI permite la utilización de la infraestructura institucional, a título oneroso (cubriéndose el costo), a sujetos no derechohabientes, con la finalidad de coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, debiendo cuidar que no represente un menoscabo en la prestación del servicio institucional.

La fracción XXXVII confiere al Instituto otras atribuciones no previstas en estas fracciones, pero establecidas en la Ley del Seguro Social, sus reglamentos o *cualquier otra disposición aplicable* (leyes, acuerdos generales, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal, oficios, circulares o normatividad aplicable de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, etcétera) relacionada con el cumplimiento de sus fines legales.

ARTÍCULO 251 A. El Instituto, a fin de lograr una mayor eficiencia en la administración del Seguro Social y en el despacho de los asuntos de su competencia, contará con órganos de operación administrativa desconcentrada, así como con órganos colegiados integrados de manera tripartita por representantes del sector obrero, patronal y gubernamental, cuyas facultades, dependencia y ámbito territorial se determinarán en el Reglamento Interior del Instituto.

COMENTARIO. Constituyen órganos de operación administrativa desconcentrada las delegaciones estatales y regionales así como las unidades médicas de alta especialidad. Los órganos colegiados son los consejos consultivos delegacionales y juntas de gobierno de las unidades médicas de alta especialidad. Los perímetros competenciales de estos órganos se especifican en el RIIMSS.

ARTÍCULO 252. Las autoridades federales y locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite para el mejor cumplimiento de sus funciones.

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

COMENTARIO. Las atribuciones administrativas del Estado, por su amplitud, son desarrolladas por diversos órganos pertenecientes a la administración pública centralizada o paraestatal dependientes del Ejecutivo Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 90 constitucional. Lo anterior conlleva una tendencia a multiplicar los criterios de actuación del gobierno, especialmente en las entidades y órganos desconcentrados de la administración pública centralizada con autonomía legal, como es el caso del IMSS.

Esta dispersión en las actividades de la administración requiere un principio unificador proveniente de la función gubernativa dirigida por el Ejecutivo Federal. El artículo 9o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: *las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal*. En este tenor, la administración pública debe actuar bajo un concepto de unidad y con objetivos compartidos, este principio de cooperación debe existir entre las distintas esferas de gobierno, por ello, el legislador ordenó a las autoridades prestar auxilio al Instituto en el desarrollo de sus funciones. El otorgamiento de este apoyo procede en los términos de la competencia de las autoridades a las cuales se solicite y con el propósito de cumplir con los objetivos institucionales.

Este numeral autoriza al Instituto a solicitar a cualquier entidad o dependencia pública federal, estatal o municipal (la Ley habla de oficinas públicas) toda clase de material (estadístico, censal o fiscal) necesario para el cumplimiento de sus fines, sólo en caso de no existir prohibición legal para solventar la petición.

ARTÍCULO 253.* Constituyen el patrimonio del Instituto:

I. Los bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza, con excepción de aquellos provenientes de adjudicación o dación en pago por adeudo de cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos y accesorios, así como cualquier otro que se afecte expresamente a las reservas que el Instituto deba constituir en términos de esta Ley;

II. Los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que por justo título obren en poder del Instituto;

III. Los derechos de cualquier naturaleza que el Instituto obtenga o pueda obtener;

IV. Las donaciones, herencias, legados, adjudicaciones, subsidios y transferencias que se hagan a su favor en que no se preestablezca el destino de los bienes o derechos correspondientes;

V. Los intereses, dividendos, realización de activos, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades, frutos y productos de cualquier clase, que generen los bienes y derechos afectos a su patrimonio, y

VI. Cualesquier otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.

* Reformado. Véase “Adenda de actualizaciones”, pp. 483 y 484.

Todos los bienes inmuebles que formen parte del patrimonio del Instituto, estarán destinados al servicio público de carácter nacional del Seguro Social a que se refiere el artículo 4o. de esta Ley y tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación.

COMENTARIO. El patrimonio “es el conjunto de poderes y deberes, apreciables en dinero, que tiene una persona[;] se constituye por dos elementos: uno activo y otro pasivo. El activo se conforma por el conjunto de bienes y derechos y el pasivo por las cargas y obligaciones susceptibles de apreciación pecuniaria”.⁴³⁴

Establece este numeral como parte integrante del patrimonio institucional (fracción I) los bienes muebles o inmuebles, sea cual sea su naturaleza (deben entenderse aquellos destinados directamente a la prestación de los servicios relacionados con los seguros correspondientes a los regímenes obligatorio y voluntario), exceptuando los provenientes de adjudicación o dación en pago por adeudos de cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos y accesorios (por corresponder éstos conceptos a la naturaleza de contribuciones, excluidas de formar parte del patrimonio institucional, al encontrarse destinados a la constitución de reservas y no al patrimonio).

De igual manera, se consideran patrimonio institucional (fracción II) los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles que por justo título obren en poder del Instituto (prescripción, herencia, donación, expropiación, compra venta, etcétera).

Pareciera existir una contradicción entre el contenido de la fracción I y la II, al señalar la primera que constituyen patrimonio del Instituto los bienes muebles e inmuebles de cualquier naturaleza con excepción de aquellos que se establecen en esta fracción, en tanto la fracción II establece como patrimonio del Instituto los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles *cualquiera que sea su naturaleza jurídica* (deben entenderse inclusive los provenientes de adjudicación o dación en pago), en esta porción normativa advertimos una posible antinomia en razón a que respecto de los bienes muebles e inmuebles señalados en la fracción I debe entenderse que el IMSS tiene los derechos de propiedad o posesión sobre ellos (de ahí que constituyan parte de su patrimonio) haciendo una exclusión respecto de los provenientes de adeudos de cuotas que no repite para la fracción II; esto es, en la fracción I hace una exclusión y para la fracción II hace una inclusión de los mismos bienes muebles e inmuebles excluidos en la fracción I, al establecer que los derechos de propiedad y posesorios forman parte del patrimonio institucional (una posible redacción para dar congruencia normativa y unificar ambas

⁴³⁴ *Diccionario jurídico mexicano, op. cit.*, t. IV, p. 2353.

fracciones podría ser la siguiente: *Artículo 253*. Constituyen el patrimonio del Instituto: *I*. Los derechos de propiedad y posesión de bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que por justo título obren en poder del Instituto con excepción de aquellos provenientes de adjudicación o dación en pago por adeudo de cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos y accesorios, así como cualquier otro que se afecte expresamente a las reservas que el Instituto deba constituir en términos de esta Ley).

La fracción III considera como patrimonio institucional los derechos de cualquier naturaleza (patrimoniales, reales, intelectuales, económicos, de propiedad, posesión, etcétera) obtenidos por el Instituto o que pueda obtener. Observamos una reiteración del legislador respecto a considerar patrimonio del Instituto: *Los derechos de cualquier naturaleza*, esta preocupación de los congresistas por aclarar y fijar el contenido patrimonial del IMSS lejos de precisarlo confunde, si consideramos que, entre otros, en los derechos *de cualquier naturaleza* ingresan los de propiedad y posesión referidos en la fracción II de este numeral. Ciertamente la redacción de las tres primeras fracciones es repetitiva y confusa.

Constituyen, asimismo, patrimonio institucional (fracción IV) las donaciones, herencias, legados, adjudicaciones, subsidios y transferencias realizadas en favor del IMSS cuando no se preestablezca el destino de los bienes o derechos correspondientes. No se comprende exactamente el alcance de la porción normativa relativa a que: *...no se preestablezca el destino de los bienes o derechos...*; pensemos en el caso de una donación a título gratuito de un inmueble en la cual se establezca que la donación se realiza para construir un hospital. En este caso, atendiendo a dicho fragmento (destino preestablecido), el inmueble donde se construya el hospital ¿no es parte del patrimonio institucional? O bien el caso de una donación en favor del Instituto en donde se le entregan decenas de camas para servicios hospitalarios, ¿no forman parte del patrimonio del IMSS?⁴³⁵ De no constituir estos ejemplos patrimonio institucional, cabe preguntarse: ¿en qué rubro se colocarían?, ¿serán bienes del dominio público de la Federación?, ¿bajo qué Ley se regirían? Lejos de aclarar aspectos del patrimonio institucional, esa porción normativa es confusa y poco inteligible.⁴³⁶

⁴³⁵ Posiblemente quiso salvarse el caso de las adjudicaciones en pago por adeudos de cuotas obrero-patronales, pero esta hipótesis quedó salvada con la redacción de la fracción I de este artículo. En la LSS-97 (el artículo en comento se reformó en 2001), este numeral decía: “Artículo 253. Constituyen los recursos del Instituto. . . III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor”. En la LSS-73, el artículo 242, en su fracción III, contenía idéntica redacción.

⁴³⁶ El texto originario de la LSS-97, en su artículo 253, fracción III, señalaba como recursos del Instituto: “III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor”.

En la fracción V, el legislador, en congruencia con los derechos aparejados a la propiedad, ingresa dentro de los recursos patrimoniales del Instituto los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase derivados de sus bienes y derechos patrimoniales. Todos estos conceptos son frutos civiles y su origen puede ser un contrato o por disposición de una ley. En vía de consecuencia constituirá patrimonio del IMSS el producto de la venta de cualquiera de los bienes de su propiedad. Finalmente, la fracción VI engloba como patrimonio institucional los ingresos señalados en las demás leyes⁴³⁷ y reglamentos.

El numeral comentado establece la naturaleza de *bienes del dominio público de la Federación* de los inmuebles (posiblemente debieron incluirse también los bienes muebles) integrantes del patrimonio institucional, los cuales deben destinarse al Seguro Social (servicio público de carácter nacional). La anterior característica le permite a los bienes inmuebles del IMSS ingresar a la tutela privilegiada de la Ley General de Bienes Nacionales, la cual prevé un régimen jurídico especial para los bienes de dominio público de los organismos descentralizados de carácter federal (artículos 1o., fracción II, y 3o., fracción IV), su destino (artículo 6o., fracción VI), jurisdicción (artículo 9o.), etcétera.

Es importante apuntar que las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del Estado no forman parte del patrimonio del IMSS al destinarse al pago de las prestaciones que por Ley deben cubrirse. El Instituto no puede disponer de éstas como si fueran de su propiedad patrimonial o a fines diversos a los marcados por la propia LSS (véase comentarios a los artículos 278 y siguientes).

ARTÍCULO 254. El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, no serán sujetos de contribuciones federales, estatales y municipales. La Federación, los Estados, el Gobierno del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad, aun en el caso de que las contribuciones, conforme a una Ley general o especial fueran a cargo del Instituto como organismo público o como patrón. En estos supuestos se consideran comprendidos los impuestos indirectos y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos.

⁴³⁷ Por ejemplo, ver LFT en sus artículos 380 y 501, fracción V.

COMENTARIO. Se establece la no sujeción del Instituto al pago de ciertas contribuciones, estableciéndose sus obligaciones tributarias. Esta exención fue establecida desde la primera LSS en 1943 (artículo 123) y retomada en la LSS-73 (artículo 243). La intención del legislador de no sujetar al Instituto al pago de contribuciones obedece como propósito fundamental a lograr la disposición de mayores recursos para el cumplimiento de sus fines legalmente establecidos y beneficiar de manera directa a la población derechohabiente y a la población abierta. Advirtamos que este numeral hace referencia a la no sujeción tributaria del IMSS respecto de leyes generales e inclusive de leyes especiales (como el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación o la Ley de Ingresos de la Federación), no sólo en su carácter de organismo público descentralizado, *sino inclusive como patrón*.

No obstante, existe criterio jurisprudencial para el caso de los impuestos al comercio exterior, siendo posible su pago por parte del IMSS de acuerdo con el artículo 52, párrafo segundo, de la Ley Aduanera:

La Federación, entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, entidades paraestatales de la administración pública federal, empresas productivas del Estado, instituciones de beneficencia privada y sociedades cooperativas, deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos.⁴³⁸

Creemos que nos encontramos frente a dos leyes de igualdad jerárquica en su aplicación que prevén los mismos supuestos normativos referidos a la no aplicación de otras leyes y la preeminencia de cada una en su respectiva materia; estimamos que, atendiendo a las finalidades intrínsecas y al objeto de la LSS, ésta debe ser prevalente sobre la Ley Aduanera. Tendríamos como ejemplo de esta postura el caso de equipo médico de procedencia extranjera adquirido por el IMSS en la reciente pandemia por COVID-19.

ARTÍCULO 255. El Instituto Mexicano del Seguro Social se considera de acreditada solvencia y no estará obligado, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales, ni aun tratándose del juicio de amparo. Los bienes del Instituto afectos a la prestación directa de sus servicios serán inembargables.

⁴³⁸ SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. NO GOZA DE LA EXENCION DE LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY ADUANERA, TJ; LSS-73, artículo 243; LSS-97, artículo 254.

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. NO ESTÁ EXENTO DEL PAGO DEL IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR, TJ; LSS-73, artículo 243; LSS-97, artículo 254.

COMENTARIO. Para todos los efectos legales, al IMSS se le considera de acreditada solvencia, considerando su forma de financiamiento, su acervo patrimonial y sus reservas. Esa misma atribución le permite eximirlo de la presentación de depósitos o fianzas legales en las instancias administrativas o judiciales.⁴³⁹ Siguiendo el sentido de esta naturaleza, así como de sus fines legales, sus bienes (muebles e inmuebles) destinados a la prestación directa de los servicios encomendados en la LSS son inembargables (véase artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales).

ARTÍCULO 256. Las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y en el caso de los trabajadores clasificados como de confianza “A” en el contrato colectivo de trabajo, se estará a lo dispuesto en el Reglamento Interior del Instituto que a propuesta del Consejo Técnico, expida el Ejecutivo Federal y al Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta Ley.

COMENTARIO. Las relaciones entre el IMSS y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional, el cual norma las relaciones entre obreros y patrones. El legislador otorga la calidad de patrón al Instituto y por tal motivo las relaciones laborales con sus trabajadores se rigen por un contrato colectivo de trabajo. En la originaria LSS de 1943 se estableció: “Las relaciones entre el Instituto y sus empleados se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo” (artículo 138).

Para el caso de los trabajadores clasificados como de confianza “A”⁴⁴⁰ en el Contrato Colectivo de Trabajo, se estará a lo dispuesto por el Estatuto de Trabajadores de Confianza “A” del Instituto Mexicano del Seguro Social.⁴⁴¹

⁴³⁹ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. AL COMPARECER AL JUICIO LABORAL COMO PATRÓN QUEDA DESPROVISTO DEL CARÁCTER DE AUTORIDAD, TJ.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PARA OTORGARSE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO, DEBE DIFERENCIARSE LA FIANZA DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA, TA.

SEGURO SOCIAL, INSTITUTO MEXICANO DEL. SUSPENSIÓN A SU FAVOR. CONDICIONES, TA.

⁴⁴⁰ La exclusión de los trabajadores de confianza “A” de los beneficios del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) es posible que configure una inconventionalidad. Véase Andrade Fócil, Edith Natividad y Olvera Briseño, Rodrigo, *Trabajo de confianza en México. Entre el mito y la realidad*, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17564.pdf> (consultado el 10 de diciembre de 2022).

⁴⁴¹ TRABAJADORES DE CONFIANZA “A” DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL QUE INGRESARON A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2012. NO LES RESULTA APLICABLE EL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, SINO EL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO Y EL ESTATUTO RESPECTIVO, CONFORME A LA CLÁUSULA 12 BIS DE AQUEL INSTRUMENTO Y A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, TJ.

El artículo en comento señala que las relaciones laborales entre el IMSS y los trabajadores de confianza “A” se rigen por el Estatuto y el Reglamento Interior del IMSS (utilizando la conjunción copulativa “y”); sin embargo, este último cuerpo reglamentario omite establecer disposiciones sobre esta forma de contratación, con lo cual no se da cumplimiento a la obligación legal de establecer de manera mancomunada en ambos ordenamientos las condiciones laborales de estos trabajadores (esa fue la voluntad del legislador al ordenar: ...se estará a lo dispuesto en el... y al...); por lo tanto, hasta no cumplirse con esta condición legislativa, creemos debe aplicarse el Contrato Colectivo de Trabajo, incluso, a los trabajadores de confianza “A”, atendiendo al principio *pro homine*.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro digital: 2000630, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, materia: constitucional, tesis: XVIII.3o.1 K (10a.), fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro VII, abril de 2012, t. 2, p. 1838, tipo: aislada. PRINCIPIO PRO HOMINE. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS. En atención al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de junio de dos mil once, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, *procurando favorecer en todo tiempo a las personas con la aplicación más amplia*. Dicho precepto recoge de manera directa el criterio o directriz hermenéutica denominada principio pro homine, el cual consiste en ponderar ante todo la fundamentalidad de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que *debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos* e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites para su ejercicio. Asimismo, en el plano del derecho internacional, el principio en mención se encuentra consagrado en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de manera respectiva, el siete y el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

ARTÍCULO 257. Los órganos superiores del Instituto son:

I. La Asamblea General;

TRABAJADORES DE CONFIANZA “A” DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SI INGRESARON A LABORAR ANTES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 2001, LES ES APLICABLE EL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, TA.

Acuerdo ACDO. SA2. HCT. 270814/179. P. DA dictado por el Consejo Técnico del Instituto, 27 de agosto de 2014, disponible en: [http://repositorio.imss.gob.mx/mando/UP/CNMEMPRH/AANM/Estatuto/Estatuto_Confianza_A%20\(Oct%202018\).pdf](http://repositorio.imss.gob.mx/mando/UP/CNMEMPRH/AANM/Estatuto/Estatuto_Confianza_A%20(Oct%202018).pdf) (consultado el 13 de febrero de 2023).

- II. El Consejo Técnico;
- III. La Comisión de Vigilancia, y
- IV. La Dirección General.

COMENTARIO. La estructura administrativa del Instituto, en cuanto a sus órganos superiores (con excepción de la Dirección General) se integra de manera tripartita, es decir en su seno se representan los sectores aportantes a la seguridad social: obreros, patrones y gobierno federal. La razón para adoptar esta arquitectura tripartita la encontramos en la exposición de motivos de la originaria Ley del Seguro Social de 1943: "...se sigue un sistema representativo y democrático, a fin de que los tres sectores, cuyos intereses concurren en la formación del patrimonio básico del sistema se hallen genuinamente representados".⁴⁴²

CAPÍTULO II. DE LA ASAMBLEA GENERAL

ARTÍCULO 258. La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros que serán designados en la forma siguiente:

- I. Diez por el Ejecutivo Federal;
- II. Diez por las organizaciones patronales, y
- III. Diez por las organizaciones de trabajadores.

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

COMENTARIO. El órgano supremo del Instituto lo constituye la Asamblea General de carácter tripartita, lo que permite a los sujetos aportantes participar de manera igualitaria en la dirección y rumbo del IMSS. Es presidida por el Director General del Instituto. El cargo de miembro de la Asamblea es honorífico.

El cuórum se considera integrado con la asistencia de seis miembros de cada sector (obrero, patronal y gobierno federal). Los acuerdos son tomados por unanimidad o mayoría de votos, correspondiendo un voto a la representación del Ejecutivo Federal y uno por cada uno de los sectores de los patrones y de los trabajadores, el presidente de la Asamblea tiene voto de calidad en caso de empate (artículos 23 y 24 del RIIMSS).

ARTÍCULO 259. El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General.

⁴⁴² Para esa Ley se establecieron los mismos órganos superiores institucionales (artículo 109).

COMENTARIO. El Ejecutivo Federal tiene la facultad de establecer las bases para designar a las organizaciones de trabajadores y patrones que, por su representación legal o interés mayoritario de la población asegurada, deban intervenir en la designación de los miembros de esta Asamblea (artículo 11 del RIIMSS).

ARTÍCULO 260. La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo.

COMENTARIO. La presidencia de la Asamblea General recae en la persona del Director General del IMSS. Los órganos superiores del Instituto podrán convocar a la Asamblea General a sesión extraordinaria únicamente para casos urgentes o de importancia y trascendencia institucional (artículo 20 del RIIMSS). Fuera de estos casos la Asamblea se reunirá una o dos veces al año.

ARTÍCULO 261. La Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

COMENTARIO. De manera anual, la Asamblea General discute documentos de alta importancia financiera para el IMSS así como los informes derivados de la actividad institucional, el programa de actividades, los presupuestos de ingresos y egresos y el informe de la Comisión de Vigilancia.

ARTÍCULO 262. La suficiencia de los recursos para todos y cada uno de los seguros de Riesgos de trabajo, Enfermedades y maternidad, Invalidez y vida y Guarderías y prestaciones sociales así como de Salud para la familia y adicionales, debe ser examinada anualmente al realizar el informe financiero y actuarial.

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

COMENTARIO. La suficiencia financiera y actuarial de los seguros que integran el régimen obligatorio (con excepción del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez) debe ser examinada de manera anual por la Asamblea General.

Si el balance actuarial reflejara la existencia de un superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia (cincuenta por ciento de los ingresos anuales) y en caso de excedencias éstas se aplicarán a mejorar únicamente las prestaciones institucionales respecto del seguro que muestre un superávit sin poder mezclarse, quedando a consideración de la Asamblea su aplicación.

CAPÍTULO III. DEL CONSEJO TÉCNICO

ARTÍCULO 263. El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

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

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

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

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

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

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

Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores será también aplicable a los integrantes de la Comisión de Vigilancia a que se refiere el Capítulo IV del Título Cuarto de esta Ley, así como a cualquier órgano de carácter tripartita ya integrado o que se integre en el futuro en el Instituto.

COMENTARIO. El Consejo Técnico es el órgano superior de gobierno, representante legal y administrador del Instituto. Ente tripartita integrado con una representación paritaria de doce miembros de los sectores patronal, obrero y gobierno federal (cuatro por sector), quienes permanecen en su cargo seis años con la posibilidad de ser reelectos. Son nombrados por la Asamblea General.

Los integrantes de este cuerpo colegiado reciben por su actividad emolumentos que no les confieren la calidad de trabajadores, asegurados o derechohabientes del Instituto ni algún otro derecho adicional, pero considerando la naturaleza de sus atribuciones y funciones deben revestirse con la calidad de servidores públicos para todos los efectos legales.⁴⁴³ Los consejeros no son representantes del sector que los propone sino servidores públicos institucionales integrantes de un órgano tripartita cuyas acciones al momento de ejercer su función deben dirigirse a tutelar los fines y objetivos del IMSS, no del sector representado.

Es importante la limitante establecida en la Ley para los consejeros respecto del ejercicio del denominado por la doctrina anglosajona *lobby* (grupo de cabildeo instrumentador de acciones dirigidas a influir en la toma de decisiones de determinados órganos de poder, para promover decisiones favorables a los intereses de un sector en concreto de la sociedad) con la finalidad fundamental de evitar conflictos de interés.⁴⁴⁴ La redacción sobre este tema

⁴⁴³ Herrera Pérez, Alberto, *Delitos cometidos por servidores públicos*, México, Porrúa, 2012, p. 1. Por esta calidad de servidores públicos desde luego que les aplica la Ley General de Responsabilidades Administrativas (y en su caso el Código Penal Federal). Ver sobre este tema Herrera Montes, Eduardo Alberto y Herrera Pérez, Alberto, “Las faltas administrativas de los servidores públicos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 45, 2018, p. 319.

⁴⁴⁴ Y la violación a los principios de honestidad y lealtad ínsitos de la conducta de todos los servidores públicos. Sin olvidar la falta de eticidad.

es altamente confusa al señalar el artículo en estudio la prohibición del cabildeo de los consejeros *a título personal* (siendo válida entonces la interpretación en el sentido de encontrarse permitida la *representación a título colectivo, sectorial o de grupo*, perdiendo eficacia esta restricción o limitante).

Con la finalidad de que la representación gubernamental sea más directa y efectiva, se constituyen como consejeros permanentes representantes del Estado los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y del Trabajo y Previsión Social, funcionarios públicos federales que guardan una íntima relación con el desarrollo de temas previstos en la LSS (fiscales, financieros, salud pública, laborales, previsionales, etcétera) y el director general del IMSS.

Extiende este numeral la aplicación de las directrices relativas a los emolumentos y al *lobby* para los integrantes de la Comisión de Vigilancia.

ARTÍCULO 264. El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

I. Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto, con sujeción a lo previsto en esta Ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez;

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

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

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

V. Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;

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

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

VIII. Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme a esta Ley le corresponde otorgar al Instituto, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

IX. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al Director General del Instituto;

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

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

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

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

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

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

XV. Establecer las condiciones de aseguramiento y cotización de aquellos grupos de trabajadores que por sus actividades profesionales, la naturaleza de su trabajo, sus especiales condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, no se adecuen a los requisitos generales del régimen obligatorio de esta Ley, a fin de hacerlos equitativos, respetando los elementos de sujeto, objeto, base, cuota, primas de financiamiento y época de pago de las cuotas, conforme a lo establecido en la presente Ley;

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

XVII. Las demás que señalen esta Ley y sus reglamentos.

XVIII. (Se deroga).

XIX. (Se deroga).

COMENTARIO. En su carácter de órgano de gobierno, el Consejo Técnico decide sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto con la finalidad de vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento, con excepción de lo relativo al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez⁴⁴⁵ (fracciones I y II).

Confiere la fracción III una amplísima facultad al Consejo Técnico relativa a resolver (solucionar, decidir o determinar el resultado de algo en su acepción semántica) sobre las operaciones del Instituto. El término *operaciones* debe entenderse referido a los actos o acciones necesarios y relativos al quehacer institucional que como organismo público descentralizado encargado de la administración y organización del Seguro Social le corresponden (garantizar el derecho a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia, servicios sociales, otorgamiento de pensiones, aspectos administrativos, laborales, etcétera).

La fracción IV faculta al órgano colegiado para aprobar la estructura orgánica básica del Instituto con la finalidad de integrarla al Reglamento Interior expedido por el Ejecutivo Federal.⁴⁴⁶ De igual manera, el Consejo Técnico es el encargado de aprobar la estructura ocupacional, los niveles salariales, así como las prestaciones y estímulos de los trabajadores de confianza en términos de los tabuladores expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Dentro de las facultades del órgano de gobierno del IMSS, la fracción V establece la de convocar a sesionar a la Asamblea General de manera ordinaria o extraordinaria.

Se confiere en la fracción VI la facultad de discutir y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos institucionales sometidos a su consideración por el director general, así como realizar adecuaciones al mismo (véase comentario al artículo 274).

La fracción VII confiere la atribución de autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas (véase comentario al artículo 251, fracción XXXIII), la cual puede delegar en las unidades administrativas establecidas por el RIIMSS, se le dota de igual manera con la atribución de emitir disposiciones sobre reversión de cuotas (véase comentario al artículo 89).

La fracción VIII otorga facultades para conceder, rechazar y modificar las pensiones cuya atribución compete al Instituto, así como delegar esta atribución en las dependencias respectivas (artículo 144, fracción XVIII, del RIIMSS).

⁴⁴⁵ Al ser responsabilidad de las Afores (véase el comentario al artículo 251, fracción I).

⁴⁴⁶ *DOF* del 18 de septiembre de 2006.

La fracción IX establece como competencia la de nombrar y remover a los trabajadores de confianza que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al director general (conforme al artículo 3o. del RIIMSS, son los directores normativos y el secretario general del Instituto).

La fracción X establece la facultad de aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio (véase comentario al artículo 222).

La fracción XI determina como atribución del órgano de gobierno discutir y aprobar el programa de actividades sometido a su consideración por el director general del IMSS. La fracción IV del artículo 268 de la Ley establece como atribución de este funcionario presentar anualmente al Consejo Técnico el informe de actividades (véase comentario a este artículo).

La fracción XII establece como competencia la de aprobar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores de confianza “A” (incluido en el título cuarto del Estatuto de Trabajadores de Confianza “A” del Instituto Mexicano del Seguro Social). Dispone, asimismo, la fracción en comento la posibilidad de extender este sistema tanto a los trabajadores de base como a los de confianza “B” (trabajadores de base que ascienden a ocupar un puesto de confianza) previo acuerdo con la representación sindical (véase comentarios a los artículos 286 I y 286 J).

La fracción XIII otorga facultades para conceder a derechohabientes del *régimen* (la Ley no señala a que régimen se refiere, pero por el tipo de prestación a otorgarse —médica y económica— debemos inferir la referencia al régimen obligatorio) cuando no esté cumplido algún requisito legal y el otorgamiento sea evidentemente justo o equitativo.

La fracción XIV establece la facultad de conocer y resolver de oficio (facultad de atracción) o a petición del director general asuntos de importancia y trascendencia o de características especiales.

Se confieren facultades (fracción XV) referidas a grupos especiales de trabajadores cuyas características particulares en la forma de la prestación de su fuerza de trabajo requiere condiciones específicas de aseguramiento y cotización (como es el caso de los trabajadores de la marina mercante).

La fracción XVI le atribuye al Consejo Técnico facultades para expedir las bases necesarias para extender hasta los veinticinco años de edad los beneficios del seguro de Enfermedades y maternidad dentro del territorio nacional a los hijos de trabajadores laborantes en el extranjero que se encuentren estudiando fuera de nuestro país. Las prestaciones deben otorgarse en territorio mexicano.

CAPÍTULO IV. DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA

ARTÍCULO 265. La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia que estará compuesta por seis miembros. Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en sus cargos seis años, y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. Al menos uno de los miembros designados por el Ejecutivo Federal deberá estar adscrito a la Secretaría de la Función Pública. El Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir a la mitad la representación estatal. La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente mediante procedimiento en que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite, en términos de lo señalado en el Reglamento Interior.

COMENTARIO. Se constituye este cuerpo colegiado como uno de los órganos superiores del Instituto. Sus miembros integrantes son designados por la Asamblea General. Sus atribuciones son fundamentalmente de vigilancia y control de la actividad institucional, especialmente respecto del manejo de las reservas de los seguros y la utilización eficiente y oportuna de los recursos institucionales con el propósito de verificar el cumplimiento de sus fines.

La Comisión sesiona de manera ordinaria cuando menos una vez al mes para conocer y resolver los asuntos de su competencia. Podrá celebrar sesiones extraordinarias cuando sean necesarias.

Para la validez de las sesiones de la Comisión se requerirá la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los miembros presentes, corresponde un voto a la representación del Ejecutivo Federal y uno a cada uno de los sectores de patrones y trabajadores. En caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. Los acuerdos adoptados por la Comisión no pueden ser vetados por el Consejo Técnico o por el Director General.

Se establece que al menos uno de los miembros de esta Comisión, nombrado por el Ejecutivo Federal, debe estar adscrito a la Secretaría de la Función Pública, lo cual parece lógico atendiendo a las facultades de esta dependencia, entre las que se encuentra vigilar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio (artículo 37, fracción V, de la LOAPF).

Siguiendo las directrices establecidas por la Ley para el Consejo Técnico, para el cuerpo colegiado en estudio aplica la recepción de emolumentos y prestaciones, así como las restricciones en materia de *lobby* (véase comentario al artículo 263).

ARTÍCULO 266. La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

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

III. Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara esta Ley;

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

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

VI. Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

COMENTARIO. Las facultades conferidas por la LSS a esta Comisión son esencialmente de vigilancia en materia de recursos financieros.

Dentro de las atribuciones adicionales a las previstas en la LSS para este órgano superior, el RIIMSS destaca las siguientes: Verificar que las inversiones se realicen respondiendo a la demanda de servicios y a las necesidades de la población; cuidar la transparencia y racionalidad del ejercicio de los recursos del Instituto aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación así como verificar que sus inversiones y recursos se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados; verificar que el presupuesto se utilice adecuadamente, de acuerdo a las necesidades del Instituto; analizar la distribución de los programas de inversión y sus modificaciones, así como opinar sobre las propuestas de reformas a la normatividad en materia de ejercicio y control del gasto; identificar problemas en cada área de servicio, así como fallas técnicas y administrativas, señalando propuestas de corrección y efectividad; proponer normas encausadas al fortalecimiento financiero del Instituto; dar a conocer a la Asamblea General o al Consejo Técnico, según el caso, las anomalías en materia de exceso de gastos o de desvío de

fondos así como vigilar que las reservas de los diferentes ramos de seguro no sean utilizadas en operaciones que pudieran afectar la situación financiera del Instituto, entre otras.

CAPÍTULO V. DE LA DIRECCIÓN GENERAL

ARTÍCULO 267. El Director General será nombrado por el Presidente de la República debiendo ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

COMENTARIO. El nombramiento del director general del IMSS queda a cargo del presidente de la República. Debe ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad (debe entenderse durante el encargo institucional).⁴⁴⁷

ARTÍCULO 268. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III. Representar legalmente al Instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal o cualesquiera otra ley, así como ante todas las autoridades;
- IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- VI. Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe financiero y actuarial;
- VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza mencionados en la fracción IX del artículo 264;
- VIII. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, facultad que podrá ser delegada en los términos

⁴⁴⁷ La CPEUM, en su artículo 32, párrafo segundo, establece: “El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión”.

que establezca el Reglamento Interior del Instituto, que deberá señalar las unidades administrativas del mismo y su circunscripción geográfica.

En cualquier caso los trabajadores de confianza a que se refiere esta fracción y la anterior deberán contar con la capacidad, experiencia y demás requisitos que se determinen en el Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta Ley;

IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto, y

X. Ejercer las funciones en materia de presupuesto, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

XI. Presentar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión los informes a que se alude en la presente Ley, y

XII. Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

COMENTARIO. Este numeral establece las atribuciones del director general del IMSS englobadas en ejecutivas, de representación y presidencia de órganos colegiados de gobierno y administración.⁴⁴⁸

Además de las facultades establecidas en la LSS, el RIIMSS señala para el director general las siguientes: representar legalmente al Instituto; otorgar, conforme a las disposiciones aplicables, los estímulos al personal por el desempeño y dedicación en su quehacer institucional; representar al Instituto como organismo fiscal autónomo; proponer al Consejo Técnico las políticas estratégicas para la conducción del Instituto; ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo Técnico y, en su caso, informar de los resultados; delegar la representación;⁴⁴⁹ vetar los acuerdos del Consejo Técnico cuando impliquen inobservancia a la Ley, a sus reglamentos o no se ajusten a las políticas

⁴⁴⁸ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PERSONALIDAD EN EL JUICIO LABORAL. EL NOMBRAMIENTO DE SU DIRECTOR GENERAL NO ES NECESARIO QUE ESTÉ INSCRITO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, TA.

DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SU NOMBRAMIENTO CONTINÚA SUBSISTIENDO INDEPENDIENTEMENTE DE LAS REFORMAS QUE SUFRAN LAS NORMAS LEGALES QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DE DICHO INSTITUTO, TA.

⁴⁴⁹ PERSONALIDAD DEL APODERADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PARA QUE SE TENGA POR ACREDITADA CON EL PODER OTORGADO POR EL DELEGADO RESPECTIVO, BASTA QUE EN ÉL SE CITE EL ARTÍCULO 150 DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN INTERNA DE DICHA INSTITUCIÓN, VIGENTE HASTA EL 18 DE SEPTIEMBRE DE 2006, TA.

DELEGADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SÓLO PUEDE SUSTITUIR SUS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN EN FAVOR DEL TITULAR DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ABOGADOS ADSCRITOS A ELLA, TJ.

institucionales; resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes; presentar anualmente al Consejo Técnico el informe de actividades, el programa de labores, el presupuesto de ingresos y egresos, el balance contable, el estado de ingresos y gastos, así como el informe financiero y actuarial y, en su caso, proponer a dicho Consejo la elaboración de estudios sobre la revisión de la fórmula para el cálculo de la prima del seguro de Riesgos de trabajo, de conformidad con lo que establece el artículo 76 de la Ley; someter a consideración del Consejo Técnico para su aprobación el Manual de Organización del Instituto; ejercer las funciones en materia de presupuesto, conforme a lo dispuesto en la Ley; delegar en el secretario general, así como en los titulares de órganos normativos y de operación administrativa desconcentrada, la facultad de nombrar y remover a los trabajadores de confianza en el ámbito de su competencia; designar al encargado del despacho de los órganos normativos y de operación administrativa desconcentrada en el caso de las vacantes de los titulares de los mismos, así como designar a los servidores públicos que deban representar al Instituto ante organismos internacionales, foros, eventos y reuniones nacionales e internacionales, en donde se discutan asuntos en materia de su competencia, entre otras.

El Reglamento en consulta establece que el director general podrá delegar cualquiera de sus facultades en otros servidores públicos del Instituto, sin perjuicio de ejercerlas directamente, con excepción de aquellas que por disposición legal expresa o determinación de la Asamblea General le correspondan exclusivamente. Para tales efectos, el director general podrá otorgar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial, así como sustituirlos y revocarlos (véase artículo 66 del MOIMSS).⁴⁵⁰

ARTÍCULO 268 A. El Director General será auxiliado en el cumplimiento de sus funciones por los servidores públicos de mando, personal de base y de confianza que se establezcan en el Reglamento Interior del Instituto que a propuesta del Consejo Técnico, expida el Ejecutivo Federal considerando lo que al efecto se estipule en el contrato colectivo de trabajo suscrito con los trabajadores del Instituto.

COMENTARIO. Constituyen servidores públicos de mando los directores normativos, los titulares de unidad, los titulares de órganos de operación ad-

⁴⁵⁰ DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. PUEDE DELEGAR SUS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN A FAVOR, TANTO EN OTROS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ORGANISMO, COMO EN ALGÚN TERCERO EXTERNO A ÉSTE (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 66 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL), TA.

ministrativa desconcentrada, los coordinadores, jefes de división, entre otros. El demás personal lo integran los trabajadores de base (sector sindicalizado) y los trabajadores de confianza. El Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social se publicó en el *DOF* el 18 de septiembre de 2006.

ARTÍCULO 269. El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

COMENTARIO. El veto es la facultad unilateral conferida a un sujeto u órgano para anular o aplazar los efectos presuntivamente ilegales o indebidos de una decisión unitaria o colegiada. En el caso del director general del IMSS, puede ejercer esta atribución respecto de decisiones del órgano de gobierno institucional (por inobservancia a la Ley o a sus reglamentos o que no se ajusten a las políticas institucionales) debiendo resolver en definitiva el máximo órgano superior del Instituto (Asamblea General).

CAPÍTULO VI. DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO

ARTÍCULO 270. El Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se sujetará al régimen establecido en esta Ley, ejerciendo las atribuciones que la misma le confiere de manera ejecutiva, con autonomía de gestión y técnica, en los ámbitos regulados en la presente Ley.

COMENTARIO. La calidad de organismo fiscal autónomo le permite al Instituto recaudar de manera directa y eficiente las aportaciones de seguridad social previstas en la Ley para cubrir los costos del servicio público encomendado, siendo indispensable la existencia de recursos económicos para garantizar su adecuada y debida prestación.

En la originaria LSS de 1943, el artículo 135 señaló: *El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo*; lo anterior se estableció con la finalidad de hacer pronto y expedito el procedimiento de exigibilidad del pago de cuotas y no sufrir quebrantos el Instituto por las demoras de los obligados. Bajo esta normatividad, el Instituto ocurría a los tribunales civiles federales para reclamar en juicio el pago de las aportaciones omitidas; este procedimiento judicial provocó dilación en el cobro, ralentizándose la ingente captación de recursos para el Instituto en detrimento del servicio prestado, no obstante el carácter *ejecutivo* otorgado.

Bajo este escenario, posteriormente se reforma el artículo 135 (*DOF* del 24 de noviembre de 1944) para quedar:

Artículo 135. La obligación de pagar las aportaciones *tendrá el carácter de fiscal.* Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social *en su carácter de organismo fiscal autónomo* la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El *procedimiento administrativo de ejecución* de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto *se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda* que correspondan con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las fases ofensiva y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas por la vía económico-coactiva. Obtenido el pago, los jefes de las oficinas ejecutoras, bajo su responsabilidad, concentrarán al Instituto las sumas y recargos respectivos.⁴⁵¹

Años después se reforma este artículo (*DOF* del 28 de febrero de 1949) para quedar de la manera siguiente:

La obligación de pagar *los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos*, 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 presente ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas *directamente al Instituto se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda* que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que regulan las bases ofensivas y contenciosas del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro *de los créditos* por la vía económico-coactiva, *ajustándose en todo caso 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.⁴⁵²

⁴⁵¹ En este sentido, el artículo primero transitorio de esta reforma señaló: “Artículo primero. Los jueces que conozcan en la actualidad de procedimientos contenciosos iniciados conforme al artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que se deroga, sobreseerán de oficio esos procedimientos”.

⁴⁵² SEGURO SOCIAL, NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS DEL, TA.

SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUITAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS, TJ; LSS-73, artículos 268, 269 y 271; LSS-97, artículos 270, 271, 288 y 291.

Advirtamos la mutación de la inicial naturaleza del IMSS a la de un organismo fiscal autónomo a fin de alcanzar prontitud y expeditéz en la vital recaudación de recursos para el logro de sus fines. Si bien el procedimiento administrativo de ejecución se realizaba inicialmente por las oficinas federales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (con cierta intervención del IMSS) posteriormente será el propio Instituto quien instrumente éste.

El artículo en comento (270) confiere al Instituto la naturaleza de organismo fiscal autónomo desde la óptica del régimen establecido en su Ley, así como del ejercicio ejecutivo de sus atribuciones con autonomía de gestión y técnica dentro de los perímetros competenciales establecidos en la LSS.

Creemos que el numeral en estudio tergiversa el concepto de organismo fiscal autónomo (partiendo de la explicación sobre esta característica ya anotada) con el de órgano autónomo, el cual sujeta su ejercicio a la Ley que le da creación con autonomía de gestión y técnica. En efecto, al ejercer el IMSS su atribución de organismo fiscal autónomo no se sujeta en todos los casos a su Ley, debiendo aplicar de forma supletoria en diversos supuestos el Código Fiscal de la Federación (artículos 9o., 27, 286 N, 291, 298, etcétera). Posiblemente debió crearse un capítulo especial para los artículos 270 a 277 G (con excepción del 271) donde se insertaran las directrices institucionales atendiendo a su naturaleza de órgano con características propias y especiales (referidos precisamente a su autonomía técnica y de gestión en lo relativo al tema presupuestal, contable, egresos —gasto— y financiero), y no insertarlos en el capítulo relativo al IMSS como organismo fiscal autónomo cuya naturaleza y fines, como ya explicamos, son diversos a los contenidos en los numerales citados en último término.

ARTÍCULO 271. En materia de recaudación y administración de las contribuciones que conforme a esta Ley le corresponden, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o., fracción II y penúltimo párrafo, del Código, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, el Instituto recaudará, administrará y, en su caso, determinará y liquidará, las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en esta Ley, aplicando al efecto lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el Código, contando respecto de ambas disposiciones con todas las facultades que ese Código confiere a las autoridades fiscales en él previstas, las que serán ejercidas de manera ejecutiva por el Instituto, sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal.

COMENTARIO. La recaudación y administración de las cuotas por parte del Instituto implica contar con las atribuciones para recaudar, administrar y, en su caso, determinar y liquidar, las cuotas correspondientes a los seguros

establecidos en su Ley (véase comentario al artículo 251). Para este efecto (determinar y liquidar), el Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se sujeta a lo dispuesto por su propia Ley, y en lo no previsto expresamente se aplicará lo dispuesto por el código tributario federal. Además, cuenta con las atribuciones conferidas en su Ley y las previstas por el citado Código a otras autoridades fiscales (SHCP, SAT, etcétera), las cuales ejerce de manera ejecutiva (sin diferimientos), sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal (autonomía fiscalizadora).⁴⁵³ Se confiere a las contribuciones recaudadas y administradas por el IMSS la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

ARTÍCULO 272. El Instituto, en materia de presupuesto, gasto y su contabilidad, se regirá por lo dispuesto en esta Ley y, en lo no previsto expresamente en ella, aplicará la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y disposiciones que de ella emanen.

Los servidores públicos del Instituto serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que afecte a la hacienda pública federal o el patrimonio del propio Instituto, por lo que resultará aplicable la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁴⁵⁴ y en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.⁴⁵⁵

Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, por sí o a través del órgano interno de control en el propio Instituto, el ejercicio de las atribuciones que en materia de control, inspección, vigilancia y evaluación le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos legales aplicables, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación.

El Instituto deberá formular su proyecto de presupuesto y ejercer el gasto correspondiente, con estricto respeto a los criterios de disciplina, productividad, ahorro, austeridad, eficacia, eficiencia, desregulación presupuestaria

⁴⁵³ Ver comentario al artículo 270.

⁴⁵⁴ Esta Ley quedó derogada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas con vigencia a partir del 19 de julio de 2017, en términos del artículo tercero transitorio de su decreto de creación (*DOF* 18 de julio 2016). Debe, asimismo, considerarse el contenido del párrafo quinto de este mismo artículo: “A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

⁴⁵⁵ Esta Ley se derogó por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (*DOF* del 29 de mayo de 2009), la cual a su vez quedó derogada por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (*DOF* del 18 de julio de 2016).

y transparencia, debiendo aplicarlos en forma tal que no afecte la atención a sus derechohabientes. El Instituto planeará su gasto de manera que contribuya a mantener su estabilidad y equilibrio financiero en un horizonte de mediano y largo plazo, conforme a las tendencias demográficas y epidemiológicas de su población beneficiaria.

Las cuotas, contribuciones y aportaciones que conforme a lo dispuesto en esta Ley deberá enterar el Gobierno Federal al Instituto, se manifestarán de manera expresa, señalando su destino específico, en un apartado individual del correspondiente decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que anualmente se apruebe, haciendo referencia al total del gasto que se prevea habrá de ejercer el propio Instituto señalando, en su caso, las reglas para su control y seguimiento.

COMENTARIO. Las cuotas obrero-patronales tienen el carácter de aportaciones destinadas por la LSS a un fin específico y, por tanto, sin perder elementos de control y transparencia, requieren un tratamiento legal que reconozca las diferencias existentes respecto del gasto público tradicional. La naturaleza *sui generis* de las cuotas del IMSS deviene de su origen tripartita provenientes de los tres sectores que además participan en la administración y manejo del Instituto: el sector social representado por los trabajadores, el sector privado por los patrones y el sector público por conducto del gobierno federal.

Bajo dicho escenario y en atención a la autonomía técnica y de gestión conferida al IMSS, el numeral en comento establece la rectoría del Instituto en materia de presupuesto, contabilidad y gasto en términos de lo dispuesto en su propia Ley y sólo en lo no previsto expresamente aplica de manera supletoria la LFPRH⁴⁵⁶ (advertimos muy “abierta” la supletoriedad al ordenarse que no sólo la LFPRH será la norma supletoria en este tema, sino inclusive las *disposiciones que de ella emanen*, lo cual podría prestarse a abusos en la aplicación supletoria llevándola al plano de las circulares, reglamentos, oficios, lineamientos generales, etcétera, que tuvieran como fundamento la misma). Posiblemente debió preverse en el artículo 9o. de la LSS un párrafo en el cual se señalara la supletoriedad de la LFPRH en materia de presupuesto, gasto y contabilidad institucional para guardar sincronía y congruencia normativa en la Ley.

Se establece la rectoría del control interno en el IMSS para la Secretaría de la Función Pública por sí o a través del órgano interno de control.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE, TJ.

⁴⁵⁷ Recordemos que la facultad de designar a los titulares de los órganos de control interno en las entidades de la administración pública federal corresponde a esta dependencia en términos del artículo 37, fracción XII, de la LOAPE.

El Instituto debe planear su gasto para contribuir a mantener la estabilidad y equilibrio financiero en el mediano y largo plazos de acuerdo, entre otros puntos, a las tendencias demográficas y de carácter epidemiológico de su población beneficiaria, de esta manera las cuotas, contribuciones y aportaciones a cargo del gobierno federal deben manifestarse de manera expresa en un apartado individual del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados, indicando el destino de las mismas y haciendo referencia al total de gastos previsto para ejercer por parte del Instituto.

Se establece la responsabilidad individual de los servidores públicos institucionales por hechos afectantes de la hacienda pública federal o el patrimonio del IMSS sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos⁴⁵⁸ y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (véase notas de pie de página núms. 454 y 455).

ARTÍCULO 273. El Instituto deberá presentar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y al Congreso de la Unión, a más tardar el 30 de junio de cada año, un informe dictaminado por auditor externo, que incluya, al menos, los siguientes elementos:

I. La situación financiera de cada uno de los seguros ofrecidos por el Instituto, y actuarial de sus reservas, aportando elementos de juicio para evaluar si las primas correspondientes son suficientes para cubrir los gastos actuales y futuros de los beneficios derivados de cada seguro;

II. Los posibles riesgos, contingencias y pasivos que se están tomando en cada seguro y la capacidad financiera del Instituto para responder a ellos en función de sus ingresos y las reservas disponibles;

III. Estimaciones sobre las posibles modificaciones a las cuotas obrero-patronales y a las cuotas, contribuciones y aportaciones del Gobierno Federal de cada seguro, en su caso, que se puedan prever, para mantener la viabilidad financiera del Instituto, y de las fechas estimadas en que dichas modificaciones puedan ser requeridas, y

IV. La situación de sus pasivos laborales totales y de cualquier otra índole que comprometan su gasto por más de un ejercicio fiscal.

Para los propósitos anteriores el Instituto informará sobre las tendencias demográficas de su población beneficiaria, incluyendo modificaciones en la

⁴⁵⁸ Véase Herrera Pérez, Alberto, *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (análisis dogmático)*, Procuraduría General de la República-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2007. Véase, asimismo, nota de pie de página núm. 454.

esperanza de vida; tendencias en la transición epidemiológica, y cambios en la composición de género de la fuerza laboral, entre otros factores. La estimación de riesgos, a su vez, considerará factores derivados del ciclo económico, de la evolución del costo de los tratamientos y medicamentos, los costos laborales, de la situación macroeconómica, así como cualquier otro factor que afecte la capacidad del Instituto para cumplir con sus compromisos. En todos los casos, la estimación sobre riesgos y pasivos laborales y de cualquier otro tipo, se formulará con estricto apego a los principios de contabilidad generalmente aceptados por la profesión contable organizada en México.

El informe, asimismo, deberá contener información sobre el estado que guardan las instalaciones y equipos del Instituto, particularmente los dedicados a la atención médica, para poder atender de forma satisfactoria a sus derechohabientes.

COMENTARIO. Se establece en este numeral una medida de control externo para el Instituto (proveniente del Poder Legislativo Federal) referida a la rendición de informes sobre aspectos financieros relevantes en la operación de este organismo público.⁴⁵⁹

El Instituto debe presentar al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe (previamente dictaminado por un auditor externo) donde se incluya, cuando menos, la situación financiera de cada uno de los seguros, considerando la suficiencia, en su caso, de las primas correspondientes, los posibles riesgos, contingencias y pasivos en cada seguro y la capacidad financiera del Instituto para responder a ellos en función de sus ingresos y de las reservas disponibles.

Asimismo, debe incluirse información respecto de las estimaciones de posibles modificaciones a las cuotas obrero-patronales y a las que por cualquier naturaleza deba hacer el gobierno federal para cada seguro, a fin de mantener la viabilidad financiera del Instituto.

Se deberá informar sobre la situación de los pasivos laborales⁴⁶⁰ totales y de cualquier otro que pueda comprometer el gasto institucional por más de un ejercicio fiscal. Para poder ubicar esa información en el contexto adecua-

⁴⁵⁹ Artículo 93 constitucional.

⁴⁶⁰ El pasivo laboral es una obligación de pago patronal el cual se genera por las prestaciones que deben otorgarse al término de la relación laboral. En el caso del Instituto la obligación con los trabajadores deriva de las prestaciones establecidas en el Contrato Colectivo de Trabajo con motivo del régimen de jubilaciones y pensiones y de las obligaciones contractuales por el pago de prima de antigüedad y las indemnizaciones al término de la relación laboral: fallecimiento, invalidez, incapacidad permanente, jubilación por años de servicio, cesantía en edad avanzada, vejez, despido y renuncia. Disponible en: <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20202021/14-Cap10.pdf> (consultado el 13 de marzo de 2023).

do, el propio Instituto debe dar a conocer cuáles son las tendencias demográficas de su población beneficiaria, incluyendo modificaciones en la esperanza de vida, tendencias en la transición epidemiológica y cambios en la composición de género de la fuerza laboral, entre otros factores.

La valoración adecuada del impacto de los pasivos laborales y de cualquier otro tipo en el Instituto debe realizarse con estricto apego a los principios de contabilidad generalmente aceptados por la profesión contable organizada en nuestro país.

Finalmente, el informe debe contener elementos sobre el estado de las instalaciones y equipos del Instituto, particularmente los relativos a la atención médica, a efecto de atender de forma satisfactoria a sus derechohabientes.

ARTÍCULO 274. A más tardar cuarenta y cinco días naturales antes de que conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el Director General propondrá al Consejo Técnico el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, que incluya los gastos de operación y el flujo de efectivo, tomando en cuenta los criterios de política económica y presupuestaria del Gobierno Federal, así como la evolución de los ingresos de éste y lineamientos del control del gasto.

El Consejo Técnico discutirá y aprobará dicho anteproyecto de presupuesto que será remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para los efectos del artículo 276 de esta Ley.

El Consejo Técnico aprobará, en cualquier etapa del ejercicio fiscal, las adecuaciones que requiera el presupuesto del Instituto para el mejor cumplimiento de los objetivos de sus programas, siempre que con ello no se afecten las reservas a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 280 de esta Ley, aprobadas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, ni la estabilidad del Instituto y que, respetando los programas relativos a la prestación oportuna y suficiente de sus servicios en beneficio de los derechohabientes, sean congruentes a juicio del propio Consejo, con las políticas de ingreso-gasto de la Administración Pública Federal.

COMENTARIO. Se norma en este numeral la obligación del director general de presentar a consideración del Consejo Técnico el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, incluyendo gastos de operación y flujo de efectivo, considerando los criterios de política económica emitidos por el gobierno federal. Esta presentación debe formularse a más tardar cuarenta y cinco días naturales (*a más tardar* quiere significar el plazo

límite, pero desde luego puede presentarse con anterioridad a este término) antes que el Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.⁴⁶¹

Previamente, el Consejo Técnico discute el citado anteproyecto de presupuesto (ingresos y egresos) y de merecer su aprobación lo remite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien debe analizar y, en su caso, modificar o aprobar los montos correspondientes a la constitución de reservas y al fondo para el cumplimiento de obligaciones de carácter laboral, considerando al efecto el respaldo de inversiones financieras afectadas a ese fin. Una vez aprobado por esta dependencia federal, el Instituto debe formular su proyecto de presupuesto definitivo y remitirlo nuevamente a aquella para su envío al Congreso de la Unión como parte del paquete financiero anual.

En el último párrafo del mismo artículo se faculta al Consejo Técnico para aprobar, en cualquier etapa del ejercicio fiscal, las adecuaciones requeridas al presupuesto del Instituto para permitir el mejor cumplimiento de los objetivos de sus programas sin afectar las reservas de largo plazo establecidas en la Ley y aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la estabilidad financiera del Instituto ni la prestación de los servicios institucionales en beneficio de los derechohabiente. Asimismo, dicha adecuación debe ser congruente con las políticas de ingreso-gasto de la administración pública federal.

ARTÍCULO 275. El anteproyecto de presupuesto al que se refiere el artículo anterior deberá contener un reporte de la Dirección General que incluya, al menos, la siguiente información:

I. El análisis del impacto que el presupuesto que se proponga tendrá para el Instituto en un horizonte de mediano plazo;

II. El presupuesto asignado por programas, señalando prioridades, objetivos, metas y unidades responsables de su ejercicio, así como su valuación estimada por programa, y los mecanismos e indicadores de evaluación para cada programa;

III. El señalamiento expreso de los programas que por su naturaleza y características, deban abarcar más de un período presupuestario anual, sujetos

⁴⁶¹ Artículo 74, fracción IV, párrafos segundo y tercero, de la CPEUM: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.

para los fines de ejecución y pago a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes;

IV. Ingresos totales y en flujo de efectivo, expresados como devengados, por:

- a. Cuotas de trabajadores y patrones;
- b. Cuotas, contribuciones y aportaciones del Gobierno Federal, y
- c. Ingresos financieros de las reservas, y cualesquiera otros.

V. Gastos totales y por capítulo de gasto, expresados como devengados y en flujo de efectivo;

VI. Excedentes de operación;

VII. Excedentes de flujo de efectivo, antes y después de la creación, incremento o decremento del Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual señalado en el artículo 286 K;

VIII. Montos en que se proponga incrementar, decrementar o, en su caso, reconstituir las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 280 de esta Ley, para cada seguro y el Fondo para Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal y Contractual, así como el respaldo de inversiones financieras que se dará al mismo;

IX. Ingresos y gastos totales por seguro expresados como devengados;

X. Plazas de personal totales a ocupar, incluyendo permanentes y temporales, así como la contratación de servicios profesionales por honorarios;

XI. Pasivos laborales totales, detallando obligaciones legales y contractuales, y el efecto que sobre dichos pasivos tendría la creación de nuevas plazas de personal en el ejercicio y en un plazo de veintiocho años;

XII. Programa de Inversiones Físicas, indicando las principales obras y equipamiento. El Programa deberá especificarse por seguro y deberá incluir el análisis de los pasivos y gastos operativos de todo tipo generados por la inversión;

XIII. Presupuesto de las áreas de administración central del Instituto, y

XIV. Las demás que considere convenientes el Consejo Técnico.

COMENTARIO. Se establecen los requisitos mínimos del reporte formulado por el director general respecto del anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos institucional.

ARTÍCULO 276. El anteproyecto de presupuesto aprobado por el Consejo Técnico, será remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar veinticinco días naturales antes de que conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo Federal

remita al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con el fin de que ésta lo analice y, en su caso, modifique y apruebe, los montos a que se refieren las fracciones IV, inciso b) y VIII del artículo 275 de esta Ley. Para estos efectos, dicha Secretaría deberá tomar en cuenta el informe a que hace referencia el artículo 273 de la Ley. Aprobados estos montos, el Instituto realizará las modificaciones relativas a efecto de que sea oportunamente remitido a la Secretaría para que ésta lo incluya en la Iniciativa de Ley de Ingresos y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que se sometan a la aprobación del Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá considerar el informe y el reporte a que hacen referencia los artículos 273 y 275 de esta Ley.

El Consejo Técnico y el Director General, serán responsables, en el ámbito de sus respectivas competencias, de que el Instituto cumpla con lo aprobado por el Congreso de la Unión.

COMENTARIO. El anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos ya aprobado por el Consejo Técnico se remite a la SHCP para su análisis (modificación o aprobación), a más tardar veinticinco días naturales antes que el Ejecutivo Federal remita al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto del PEF.⁴⁶² El análisis de este documento no se realiza en su totalidad por esta dependencia; la Ley lo limita exclusivamente respecto de los ingresos totales y flujo de efectivo expresados como devengados por cuotas, contribuciones y aportaciones del gobierno federal y los montos en que proponga incrementar, decrementar o reconstituir las reservas financieras y actuariales.

La modificación, en su caso, de estos montos obliga al Instituto a realizar las adecuaciones relativas y reenviar el ya para esos momentos “proyecto” a la dependencia federal mencionada para su inclusión en la iniciativa de Ley de Ingresos y en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Se responsabiliza en este numeral al Consejo Técnico y al director general del Instituto del cumplimiento de lo aprobado por el Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 277. El Instituto deberá ejercer su presupuesto evaluando los ingresos recibidos y el gasto incurrido en períodos trimestrales, a efecto de constatar su desarrollo conforme a lo presupuestado.

Cuando en cualquiera de los trimestres del año, los ingresos obtenidos sean superiores a los previstos, o los gastos resulten inferiores a lo planeado

⁴⁶² *Idem.*

y se tenga una expectativa razonablemente fundada, a juicio del Consejo Técnico, de que el excedente que se genere en ese período tendrá un efecto positivo neto al cierre del ejercicio anual, y se hubiese cumplido con la meta trimestral de incremento o reconstitución de las reservas y fondos en los términos del artículo 276 de esta Ley, el Instituto podrá disponer de ellos para aplicarlos en el trimestre siguiente al fortalecimiento de su Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, y con el acuerdo expreso del Consejo Técnico, a sus programas prioritarios.

COMENTARIO. Se establece un sistema de evaluación trimestral del manejo de recursos institucionales. En el caso de los excedentes obtenidos en un ejercicio anual deben aplicarse al fortalecimiento de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento o, en forma excepcional, destinarse a programas prioritarios (con autorización expresa del Consejo Técnico).

ARTÍCULO 277 A. En el evento de que, en el resto del ejercicio se prevea que se va a requerir de los recursos considerados excedentes en algún trimestre anterior, para financiar la operación del Instituto conforme al presupuesto aprobado o que se prevea que no sea posible cumplir con las metas de reservas y fondos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 276 de esta Ley, el Consejo Técnico deberá proceder a generar ajustes de disminución de gasto en los rubros menos necesarios, buscando en todo momento no comprometer la adecuada prestación de sus servicios.

Si los ajustes a la baja indicados no fueren suficientes, el Instituto podrá disponer de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento a que hace mención el artículo 280 de esta Ley, previa autorización del Consejo Técnico, debiendo informar de tales ajustes al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Si habiéndose hecho uso de la Reserva indicada en el párrafo anterior, el ajuste al presupuesto de egresos necesario para cumplir con las metas de reservas y fondos establecidos afecta sensiblemente los programas de operación del Instituto, éste podrá, previa autorización del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disminuir los montos de reservas o fondos a incrementar.

La Secretaría de la Función Pública vigilará el estricto y oportuno cumplimiento de esta disposición.

COMENTARIO. Se prevén acciones para el caso de no cumplimiento de metas en el caso de reservas y fondos. En el supuesto que los ingresos vayan

por debajo de los presupuestados el Consejo Técnico debe realizar ajustes en los rubros menos necesarios sin comprometer la prestación de servicios. Para el caso de una baja de los ingresos presupuestados la disposición de la reserva respectiva sólo puede hacerse con la autorización del Consejo Técnico, debiéndose informar al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se prevé un procedimiento calificado en los casos de afectación sensible de los programas de operación del IMSS para el cual se requiere la autorización del Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP. Se establece como obligación de la Secretaría de la Función Pública la vigilancia de esta disposición.

ARTÍCULO 277 B. El Instituto no está autorizado a contraer pasivos financieros para pagar las prestaciones correspondientes a los seguros que esta Ley establece.

Para sufragar su operación sólo podrá contraer pasivos derivados de cartas de crédito o coberturas cambiarias a plazos inferiores a un año sin revolvencia, que se destinen a liquidar compromisos con proveedores de insumos, sin perjuicio de los compromisos análogos a estos últimos que autorice contraer previamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará el monto máximo anual para la contratación de las operaciones a que se refiere el párrafo anterior. Al efecto, el Instituto enviará, al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, por conducto de la citada Dependencia, en el mes de enero de cada año, un informe de las características, términos y condiciones en que realizará dichas operaciones financieras.

COMENTARIO. Se norma en este numeral un principio de prohibición al Instituto de contraer pasivos financieros para sufragar su operación o pagar las prestaciones correspondientes a los seguros y ramos administrados con la finalidad de no comprometer las obligaciones a cumplir frente a sus derechohabientes. Se hacen algunas excepciones debiendo someterse a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el monto máximo anual que éstas pueden alcanzar. Se limita el destino de esos pasivos excepcionales exclusivamente a la liquidación de compromisos con proveedores de insumos. Se adiciona la obligación institucional de enviar a la SHCP en el mes de enero de cada año un informe de las características, términos y condiciones de dichas operaciones financieras.

ARTÍCULO 277 C. El Instituto no estará obligado a concentrar en la Tesorería de la Federación sus ingresos, con excepción de los remanentes de sub-

sidios y transferencias de programas de solidaridad social y otros financiados directamente por el Gobierno Federal.

Si al finalizar el ejercicio fiscal, existiera saldo proveniente de los ingresos excedentes a los presupuestados, el Instituto los transferirá a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento prevista en el artículo 280, fracción II de esta Ley, y podrán, en casos excepcionales, ser destinados a sus programas prioritarios de inversión de ejercicios posteriores.

El Instituto manejará y erogará sus recursos por medio de sus unidades administrativas competentes. En lo que se refiere a los subsidios y transferencias que establezca el Presupuesto de Egresos para la operación de los programas que le encomiende el Gobierno Federal, éstos los recibirá de la Tesorería de la Federación, debiendo también manejarlos y administrarlos por sus unidades administrativas competentes, sujetándose, en el caso de estos últimos, a los controles e informes respectivos de conformidad con la legislación aplicable.

COMENTARIO. El IMSS, por sus características propias y la forma de recaudación de sus ingresos, no está obligado a concentrarlos a la Tesorería de la Federación (con excepción de los subsidios y transferencias del gobierno federal), a fin de alcanzar prontitud y expeditéz en el manejo y destino de los recursos financieros vitales para la operación del servicio público prestado por el IMSS.

La existencia de un saldo al finalizar el ejercicio fiscal debe transferirse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento prevista en el artículo 280, fracción II de esta Ley y destinarse, en casos excepcionales, a programas prioritarios de inversión de ejercicios posteriores.

Se establece el tratamiento por parte de las unidades administrativas institucionales de los recursos propios y de los recibidos por concepto de subsidios o transferencias federales (los artículos 74 y 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria hacen referencia a los subsidios y transferencias ministrados por el gobierno federal a las dependencias y entidades de la administración pública federal).

ARTÍCULO 277 D. El Consejo Técnico, sujeto a las previsiones presupuestarias, aprobará los sueldos y prestaciones de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, y la contratación de servicios profesionales por honorarios, que resulten estrictamente necesarios, conforme a las bases de observancia obligatoria que el mismo emita.

Los sueldos a que se refiere el párrafo anterior se determinarán considerando los tabuladores que para las dependencias y entidades del sector

público federal expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las condiciones imperantes en el mercado, conforme a un sistema de valuación de puestos. Los ajustes deberán guardar congruencia con los lineamientos que al efecto observe el Gobierno Federal, efecto para el cual el Instituto solicitará la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Director General del Instituto no podrá recibir percepciones superiores a las de un Secretario del Despacho en la Administración Pública Federal Centralizada.

El Consejo Técnico solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicio, así como al aumento de la recaudación, siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto para dicha creación, sustitución o contratación de plazas, y aquellos indispensables para cubrir el costo anual de sus repercusiones. Independientemente de lo anterior, para crear, sustituir o contratar plazas, se deberán depositar en el Fondo a que se refiere el artículo 286 K de esta Ley, los recursos necesarios para cubrir los costos futuros derivados del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, a fin de que en todo momento, se encuentre plenamente financiado.

El Instituto tiene la obligación de publicar en el *Diario Oficial de la Federación*, a más tardar el 30 de junio del ejercicio fiscal correspondiente, el informe analítico de todas los puestos y plazas, incluyendo temporales, sustitutos, residentes y análogas; los sueldos, prestaciones y estímulos de todo tipo de sus servidores públicos, agrupados por nivel, grado y grupo de mando, y los cambios autorizados a su estructura organizacional por el Consejo Técnico, así como el número, características y remuneraciones totales de la contratación de servicios profesionales por honorarios.

COMENTARIO. Se prevén las facultades del Consejo Técnico para aprobar sueldos y prestaciones de los trabajadores de confianza sujeto a previsiones presupuestarias, imponiéndose la obligación para el IMSS de llevar un estricto control de la creación de plazas de personal. En este último caso sólo podrá hacerse cuando en su presupuesto cuente con recursos aprobados expresamente para ello y para cubrir los compromisos futuros que las relaciones con su personal generen de acuerdo a lo dispuesto por las leyes y su contrato colectivo de trabajo, depositando dichos recursos en el Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual (véase comentario al artículo 286 K). Los sueldos deben determinarse conforme a los tabuladores expedidos por la SHCP y conforme a un sistema de valuación de puestos, deben guardar congruencia y consistencia con las

políticas y lineamientos observados por el gobierno federal. Se impone una obligación temporal para el IMSS respecto del informe analítico de puestos y plazas.

ARTÍCULO 277 E. Sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los ingresos y gastos de cada seguro se registrarán contablemente por separado. Los gastos indirectos comunes se sujetarán a las reglas de carácter general para la distribución de costos, al catálogo de cuentas y al manual de contabilización y del ejercicio del gasto que al efecto emita el Consejo Técnico a propuesta del Director General, quien deberá contar con la opinión previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El catálogo de cuentas y el manual de contabilización y del ejercicio del gasto deberán tomar como base los equivalentes que al efecto se establezcan por las autoridades competentes para las entidades de la administración pública federal, adecuándolos a las características y necesidades del Instituto.

Los recursos de cada ramo de seguros a que se refiere esta Ley sólo podrán utilizarse para cubrir las prestaciones y pago de beneficios y constitución [de] reservas que correspondan a cada uno de ellos.

COMENTARIO. La separación contable de los ingresos y gastos institucionales permite establecer una más eficaz regulación presupuestaria, así como una mayor agilidad en el manejo y administración de los recursos de una manera transparente y ordenada. Lo anterior posibilita una respuesta más ágil y eficiente frente a los derechohabientes para brindar un servicio de mayor calidad, más eficiente y oportuno, si bien sujetando este aspecto a lo previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Resulta acertada y altamente recomendable la utilización unitaria de los recursos exclusivamente para cada ramo de seguro para cumplir con los fines legales respectivos.

Se establece la obligación para el Consejo Técnico de obtener previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de la emisión de manuales sobre este tema.

ARTÍCULO 277 F. En casos debidamente justificados, el Consejo Técnico podrá autorizar que el Instituto celebre contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal, siempre que:

I. Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables, considerando en su caso, la vigencia de las patentes de los bienes a adquirir;

II. Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;

III. Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente, y

IV. Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

De dichas contrataciones se deberá dar cuenta previamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El Instituto no podrá celebrar nuevos contratos de ese tipo si, en el criterio razonado y fundado de esa dependencia, los ingresos del Instituto no son suficientes en los ejercicios subsecuentes, para cubrir los compromisos relativos.

Los contratos plurianuales serán formalizados por los servidores públicos que establezca su Reglamento Interior.

En el caso de aquellos contratos cuya prestación genere una obligación de pago para el Instituto igual o mayor a 190,150 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal en alguno de sus años de vigencia, éstos deberán ser suscritos, de forma indelegable, por el Director General del Instituto.

El Instituto deberá informar a la Secretaría de la Función Pública sobre la celebración de los contratos a que se refiere este artículo, dentro de los 30 días posteriores a su formalización.

COMENTARIO. Se faculta al órgano de gobierno institucional para autorizar la celebración de contratos plurianuales de obra pública, adquisiciones, arrendamientos o servicios, siempre que se reúnan todos los requisitos establecidos en el artículo en comento. Previamente a la celebración de estos contratos debe darse aviso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aun cuando la Ley en este artículo señala en su párrafo tercero que *los contratos plurianuales serán formalizados por los servidores públicos que establezca su Reglamento Interior*, lo cierto es que este cuerpo reglamentario no refiere de manera expresa los servidores públicos facultados para formalizar contratos *plurianuales* (creemos que no basta una referencia general de servidores públicos autorizados para firmar “contratos” *in genere*, el párrafo citado es muy específico y ordena que se precise en un reglamento a los servidores públicos autorizados para formalizar contratos *plurianuales*).

La SHCP podrá negar la celebración de nuevos contratos plurianuales si los ingresos institucionales no son suficientes en los ejercicios subsecuentes para cubrir los compromisos relativos. Se establece un límite en el monto de aquellos contratos cuya obligación de suscripción recae en la figura del

director general del IMSS.⁴⁶³ El IMSS debe informar a la Secretaría de la Función Pública sobre la celebración de estos contratos en los treinta días posteriores⁴⁶⁴ a su formalización.

ARTÍCULO 277 G. El Instituto aplicará las Leyes de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en los mismos términos y condiciones que las demás entidades de la Administración Pública Paraestatal Federal.

En el anteproyecto de presupuesto a que se refieren los artículos 274 y 275 de esta Ley, el Consejo Técnico propondrá a la Cámara de Diputados, por conducto del Ejecutivo Federal, la forma en que las normas de disciplina y austeridad que, en su caso, se contengan en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se aplicarán al Instituto con objeto de que no se afecte con ellas el servicio público que está obligado a prestar a sus derechohabientes, para efectos de que dicha Cámara resuelva lo que corresponda y se considere en las reglas para control y seguimiento del gasto del propio Instituto, en el apartado individual de dicho Decreto, a que se refiere el último párrafo del artículo 272 de esta Ley.

Lo anterior, no deberá afectar las metas de constitución o incremento de reservas que de conformidad con la presente Ley, fije anualmente al Instituto la Cámara de Diputados.

COMENTARIO. No se reserva para el IMSS ninguna excepción a la observancia de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debiendo además sujetarse a las normas de disciplina y austeridad previstas en el PEF.

Se faculta al órgano de gobierno del IMSS para proponer a la Cámara de Diputados, por conducto del Ejecutivo Federal, la forma en que las normas de disciplina y austeridad presupuestarias contenidas en el decreto del PEF deben aplicarse al Instituto con la finalidad de no afectar el servicio público que está obligado a prestar a sus asegurados y derechohabientes. Lo anterior, sin perjuicio de la constitución y del incremento de reservas a las cuales se encuentra obligado el IMSS por disposición legal.

⁴⁶³ La mención en este artículo del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) debe entenderse referida a la Unidad de Medida y Actualización, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el *DOF* el 27 de enero de 2016.

⁴⁶⁴ Deben entenderse días *naturales*, conforme lo dispuesto por el artículo 12, párrafo tercero, del Código Fiscal de la Federación en relación con el 9o., párrafo segundo, de la LSS.

CAPÍTULO VII. DE LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS

SECCIÓN PRIMERA. GENERALIDADES

ARTÍCULO 278. El Instituto para garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones que contraiga, derivadas del pago de beneficios y la prestación de servicios relativos a los seguros que se establecen en esta Ley, deberá constituir y contabilizar por ramo de seguro la provisión y el respaldo financiero de las reservas que se establecen en este Capítulo, en los términos que el mismo indica.

Los recursos afectos a estas reservas no formarán parte del patrimonio del Instituto y sólo se podrá disponer de ellos para cumplir los fines previstos en esta Ley y garantizar su viabilidad financiera en el largo plazo.

COMENTARIO. Con el fin de garantizar el debido y oportuno cumplimiento de las obligaciones derivadas de los seguros y la prestación de los servicios establecidos en la LSS, el Instituto debe constituir la provisión y el respaldo financiero de las reservas respectivas en su carácter de IMSS-asegurador. Ordena la Ley la disposición de estas reservas únicamente para cumplir los fines previstos en ésta y garantizar la viabilidad financiera de largo plazo del Instituto.

Los recursos destinados a estas reservas no forman parte de su patrimonio (véase comentario al artículo 253). De esta forma, los recursos derivados del pago de cuotas obrero-patronales, aportaciones gubernamentales y otros conceptos se constituyen de inmediato, al momento de ser ingresados al Instituto, en provisiones destinadas a financiar los gastos derivados de la administración de los seguros.

ARTÍCULO 279. Las reservas a que se refiere este Capítulo deberán registrarse como una provisión al momento de su constitución, y las aportaciones para su incremento o reconstitución deberán hacerse trimestral o anualmente, según corresponda, y establecerse en definitiva al cierre de cada ejercicio.

COMENTARIO. Considerar como una provisión las reservas significa en su acepción gramatical: *reunir lo necesario para un fin*. De esta manera, por mandato legal, las reservas institucionales se registran como una provisión a efecto de destinarse a los fines propios del Seguro Social (véase comentario al artículo 4o.) las aportaciones para el incremento o reconstitución de éstas se realizan cada tres meses o de manera anual y se establecen en forma definitiva al cierre de cada ejercicio.

ARTÍCULO 280. El Instituto constituirá las siguientes reservas conforme a lo que se establece en este Capítulo:

- I. Reservas Operativas;
- II. Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento;
- III. Reservas Financieras y Actuariales, y
- IV. Reserva General Financiera y Actuarial.

COMENTARIO. Se establecen cuatro tipos de reservas. Cada una de éstas podrá ser dividida y manejada conforme a la naturaleza de los riesgos que afecten a cada seguro y cobertura. Esta separación busca el mejor equilibrio entre las fuentes y características del riesgo y los recursos necesarios para su financiamiento, así como el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley a cargo tanto del Instituto como del gobierno federal.

Las reservas operativas se constituyen por cada uno de los seguros y coberturas administrados por el IMSS conforme a la LSS.

La Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento tiene por finalidad procurar estabilidad y certidumbre en la operación cotidiana del Instituto y facilitar su plan de acción de mediano plazo.

Las reservas financieras y actuariales se forman respecto de cada uno de los seguros y coberturas con base en los resultados arrojados por el informe financiero y actuarial (artículo 262 de la LSS).

La Reserva General Financiera y Actuarial se crea para enfrentar efectos catastróficos o variaciones de carácter financiero que sean significativos en los ingresos o que hayan incrementos drásticos en los egresos derivados de problemas epidemiológicos o económicos severos y de larga duración que provoquen insuficiencia de cualquiera de las reservas financieras y actuariales. Se constituye, incrementa o reconstituye a través de una aportación anual que se estima en el Informe Financiero y Actuarial.⁴⁶⁵

El 20 de agosto de 2013 se publicó en el *DOF* el Reglamento de la Ley del Seguro Social para la constitución, inversión, y uso para la operación de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, así como para la determinación de los costos financieros que deberán reintegrarse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento. Este Reglamento tiene por objeto establecer las normas para la constitución, inversión y uso para la operación de las reservas financieras y actuariales y de la Reserva General Financiera y Actuarial, a las que se refieren las fracciones III y IV del artículo 280 de la Ley, así como para la determinación de los

⁴⁶⁵ Disponible en: https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/13_Cap09.pdf (consultado el 26 de diciembre de 2022).

costos financieros que deberán reintegrarse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, en términos del tercer párrafo del artículo 283 de la LSS.

SECCIÓN SEGUNDA. DE LAS RESERVAS DE LOS SEGUROS

ARTÍCULO 281. Se establecerá una Reserva Operativa para cada uno de los siguientes seguros y coberturas:

- I. Enfermedades y maternidad;
- II. Gastos médicos para pensionados;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Riesgos de trabajo;
- V. Guarderías y prestaciones sociales;
- VI. Seguro de Salud para la familia, y
- VII. Para otros seguros o coberturas, que en su caso, se establezcan con base en esta Ley.

Las Reservas Operativas recibirán la totalidad de los ingresos por cuotas obrero-patronales y aportaciones federales, así como por las cuotas y contribuciones de los seguros voluntarios y otros que se establezcan, salvo lo dispuesto en la fracción VI del artículo 15 de esta Ley. Sólo se podrá disponer de ellas para hacer frente al pago de prestaciones, gastos administrativos y constitución de las Reservas Financieras y Actuariales del seguro y cobertura a que correspondan, y para la aportación correspondiente para la constitución de las Reservas de Operación para Contingencias y Financiamiento y General Financiera y Actuarial.

COMENTARIO. La Ley ordena constituir una reserva operativa para cada uno de uno de los seguros administrados por el Instituto. Por la importancia en las obligaciones de los gastos médicos para pensionados (integrante del seguro de Enfermedades y maternidad) se constituye una reserva operativa específica para éstos. La disposición de estas reservas sólo puede realizarse para hacer frente al pago de prestaciones, gastos administrativos y su constitución. A la reserva operativa deben afectarse todos los ingresos por cuotas obrero-patronales, contribuciones y aportaciones federales, así como las cuotas y contribuciones de los seguros voluntarios y otros que en forma adicional deban otorgarse al Instituto (salvo las cuotas previstas para los trabajadores indeterminados de la industria de la construcción).

La constitución de una reserva operativa por cada seguro y su respectiva cobertura se realiza con la finalidad de garantizar la suficiencia financiera que le posibilite hacer frente al pago de prestaciones, gastos administrativos y constitución de las Reservas Financieras y Actuariales del seguro y cobertura así como la aportación correspondiente para la constitución de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento y la Reserva General Financiera y Actuarial, garantizando la continuidad de sus servicios. Estas reservas representan el capital de trabajo de los seguros y la vía de fondeo para las demás reservas; se registran contablemente por separado y se invierten de manera global. En fecha 30 de octubre de 2013 se emitió por parte del Consejo Técnico del IMSS el Acuerdo 304/2013 relativo a las Reservas Operativas y a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento.

ARTÍCULO 282. En el caso del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, se estará a lo dispuesto por el artículo 167 de esta Ley.

COMENTARIO. Para el caso del SRCV los recursos deben destinarse a la respectiva subcuenta de la cuenta individual de cada trabajador conforme a la LSAR. La administración de estos recursos está a cargo de las Afores; por tanto, para este seguro no existe necesidad de constituir y/o administrar reserva alguna por parte del Instituto.

ARTÍCULO 283. La Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, se constituirá, incrementará o reconstituirá hasta representar sesenta días de ingreso promedio global del año anterior del Instituto, con el objetivo de proveer estabilidad y certidumbre a la operación cotidiana del propio Instituto y facilitar la planeación de mediano plazo de las operaciones de los distintos seguros que se establecen en esta Ley.

A dicha Reserva podrán afectarse además de los ingresos ordinarios, los recursos que de manera extraordinaria obtenga el Instituto, caso en que podrá exceder el límite señalado en el párrafo anterior hasta por el total de estas afectaciones extraordinarias.

El Instituto podrá disponer, previa autorización del Consejo Técnico, de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, para financiar las Reservas Operativas, hasta un monto equivalente a noventa días de ingreso promedio del año anterior del seguro o cobertura que requiere el financiamiento y estos recursos se deberán reintegrar con los correspondientes costos financieros por el uso de los mismos, en los términos del reglamento a que hace mención el artículo 286 de esta Ley, en un plazo no mayor a tres

años. De esta situación el Instituto deberá dar aviso al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

COMENTARIO. Se establece esta reserva a fin de procurar estabilidad y certidumbre en la operación cotidiana del Instituto, facilitar su plan de acción de mediano plazo y alcanzar las metas de reservas y fondos señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁴⁶⁶ Esta reserva se constituye con los ingresos ordinarios del Instituto⁴⁶⁷ y los extraordinarios recibidos u obtenidos y se podrá disponer de la misma para financiar las reservas operativas y los programas prioritarios del Instituto y podrán destinarse, en forma excepcional, a programas prioritarios de inversión. En fecha 30 de octubre de 2013 se emitió por parte del Consejo Técnico del IMSS el Acuerdo 304/2013 relativo a las Reservas Operativas y a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento.

ARTÍCULO 284. Las Reservas Financieras y Actuariales se constituirán por cada uno de los seguros y coberturas a través de una aportación trimestral calculada sobre los ingresos de los mismos, que consideren las estimaciones de sustentabilidad financiera de largo plazo contenidas en el informe financiero y actuarial a que se refiere el artículo 261 de la Ley. Cada una de esas reservas podrá ser dividida y manejada conforme a la naturaleza de los riesgos que afecten a cada seguro y coberturas. Esta separación buscará el mejor equilibrio entre las fuentes y características del riesgo y los recursos necesarios para su financiamiento.

COMENTARIO. Se constituyen fundamentalmente estas reservas para enfrentar el riesgo de caídas en los ingresos o incrementos en los egresos ocasio-

⁴⁶⁶ Disponible en: https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/13_Cap09.pdf (consultado el 5 de febrero de 2023).

⁴⁶⁷ Las fuentes de financiamiento del IMSS son fundamentalmente: i) las cuotas obrero-patronales (incluidas multas, recargos y actualizaciones); ii) las ventas y servicios en tiendas y centros vacacionales; iii) los intereses y rendimientos obtenidos de la inversión de las reservas y disponibilidades, y iv) el uso de los recursos de las reservas y fondos del Instituto.

La Norma Presupuestaria del Instituto Mexicano del Seguro Social aprobada por el Consejo Técnico institucional en sesión del 13 de diciembre de 2022, ACDO.AS3.HCT.131222/364. PDF, define el concepto ingresos institucionales de la manera siguiente: “5.47. Ingresos: Recursos provenientes de cuotas y aportaciones de la Seguridad Social, aportaciones estatutarias del gobierno federal [recursos que en su carácter de financiador de la seguridad social entrega el gobierno federal al IMSS], prestación de servicios a no derechohabientes, ingresos por ventas en tiendas IMSS-SNTSS, cuotas por los servicios otorgados en centros vacacionales, velatorios y la Unidad de Congresos del Centro Médico Siglo XXI, productos financieros por inversión de reservas, aprovechamientos varios; así como de ingresos por la venta de bienes y prestación de servicios, otros Ingresos; así mismo las transferencias, subsidios y pensiones y jubilaciones por parte de los entes públicos y cualquier otro que se establezca”.

nado por problemas económicos, para normalizar el flujo de efectivo en caso de fluctuaciones en la siniestralidad de los seguros mayores a las estimadas en el Informe Financiero y Actuarial, así como para financiar por adelantado los pagos futuros de prestaciones (profondeo). Las reservas financieras y actuariales deben establecerse respecto de cada uno de los seguros y coberturas previstos en el artículo 281 de la LSS con base en los resultados arrojados por el sistema financiero y actuarial previsto en el numeral 261 de la Ley. Cada una de estas reservas puede ser dividida y manejada conforme a la naturaleza y características de los riesgos que afectan a cada seguro y cobertura con la finalidad de establecer un mejor equilibrio entre las fuentes de riesgo y sus características y las correspondientes a los recursos afectados por su financiamiento y sólo pueden utilizarse para el seguro por el cual fueron establecidas, sin ser reembolsados los montos, en su caso, utilizados.⁴⁶⁸

ARTÍCULO 285. La Reserva General Financiera y Actuarial deberá constituirse, incrementarse o reconstituirse a través de una aportación anual a estimarse en el informe financiero y actuarial a que se refiere el artículo 261 de la Ley, para enfrentar efectos catastróficos o variaciones de carácter financiero de significación en los ingresos o incrementos drásticos en los egresos derivados de problemas epidemiológicos o económicos severos y de larga duración que provoquen insuficiencia de cualquiera de las reservas financieras y actuariales.

Todos los bienes inmuebles destinados a la prestación de servicios directamente derivados de los seguros a que se refieren los Título Segundo y Tercero de esta Ley, estarán afectos a la Reserva General Financiera y Actuarial y por tanto se considerarán destinados al servicio público de carácter nacional del Seguro Social a que se refiere el artículo 4o. de la propia Ley y tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación.

COMENTARIO. La reserva general financiera y actuarial debe constituirse, incrementarse o reconstituirse a través de una aportación anual con la finalidad de enfrentar efectos catastróficos o variaciones de carácter financiero significativos en los ingresos o incrementos drásticos en los egresos derivados de problemas epidemiológicos o económicos severos y de larga duración que provoquen insuficiencia de cualquiera de las Reservas Financieras y Actuariales. Se constituye, incrementa o reconstituye a través de una aportación anual estimada en el Informe Financiero y Actuarial.⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ Disponible en: https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20132014/13_Cap09.pdf (consultado el 5 de febrero de 2023).

⁴⁶⁹ *Idem*.

Los bienes inmuebles destinados a la prestación directa de servicios de los seguros de Riesgos de trabajo, Enfermedades y maternidad, Invalidez y vida, Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, Guarderías y prestaciones sociales, seguro de Salud para la familia y seguros adicionales se consideran destinados al servicio público y tendrán el carácter de bienes del dominio público de la Federación (esta porción normativa repite lo dispuesto por el artículo 253, párrafo final, de la LSS; ver comentario a este artículo).

ARTÍCULO 286. El Instituto deberá constituir la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento a que se refiere este Capítulo en la forma, términos y plazos que, a propuesta del Director General, emita el Consejo Técnico y que deberán considerarse en el programa anual a que se refiere la Sección Tercera de este Capítulo.

Las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, se constituirán en la forma, términos y plazos que se establezcan en el reglamento que al efecto emita el Ejecutivo Federal, considerando el informe que el Instituto le envíe respecto de las condiciones demográficas de la población beneficiaria que cubra cada seguro conforme a sus peculiaridades, los costos de prestación de los servicios correspondientes, las características de los ciclos económicos, las probabilidades de fluctuaciones tanto en la siniestralidad como financieras y, las posibilidades de que se presenten siniestros de carácter catastrófico o cambios drásticos en las condiciones demográficas y epidemiológicas de la población derechohabiente.

COMENTARIO. Se faculta al órgano de gobierno institucional para emitir lineamientos relativos a la constitución de la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento.⁴⁷⁰ Las reservas operativas son reguladas por el Consejo Técnico, en tanto las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial se reserva su reglado al Ejecutivo Federal a través del reglamento respectivo.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 2013 se publicó el Reglamento de la Ley del Seguro Social para la Constitución, Inversión y Uso para la Operación de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, así como para la Determinación de los Costos Financieros que Deberán Reintegrarse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento.

ARTÍCULO 286 A. El Instituto podrá disponer de las Reservas Financieras y Actuariales de cada seguro y cobertura sólo para cubrir las necesidades que

⁴⁷⁰ Acuerdo 304/2013 del 30 de octubre de 2013 del Consejo Técnico del IMSS.

correspondan a cada uno de ellos, previo acuerdo del Consejo Técnico a propuesta del Director General, en los términos del Reglamento a que hace mención el artículo anterior, y sólo para enfrentar caídas en los ingresos o incrementos en los egresos derivados de problemas económicos de duración mayor a un año, así como para enfrentar fluctuaciones en la siniestralidad mayores a las estimadas en el estudio actuarial a que se refiere el artículo 261 de la Ley o para el pago de beneficios futuros para los que se hubiera efectuado la provisión correspondiente.

COMENTARIO. El Instituto únicamente podrá disponer de las reservas financieras y actuariales por autorización del Consejo Técnico y debe estar soportada la propuesta de disposición en análisis y estudios corroborantes de la necesidad de su utilización debiendo describirse el evento catastrófico, el problema epidemiológico o económico; las razones por las cuales se considere la severidad del evento o problema, el nivel de variación entre ingresos y egresos así como los demás aspectos para adoptar ese Consejo una decisión sustentada.⁴⁷¹

Asimismo, el Consejo Técnico debe resolver sobre la propuesta del director general para el uso de las Reservas y de la Reserva General, incluso en una sesión extraordinaria si resulta necesario (artículo 14 del Reglamento citado).

Cuando el Consejo Técnico autorice el uso de las reservas y de la Reserva General determinará el monto respectivo y podrá establecer las modalidades y términos convenientes para asegurar la atención de las circunstancias motivantes de su uso. Para el caso de las reservas sus recursos sólo podrán destinarse para cubrir los gastos del Seguro y Cobertura correspondientes a la reserva utilizada. Tratándose de la Reserva General el Consejo Técnico debe señalar el seguro y cobertura a los que se destinarán los recursos (artículo 15 del Reglamento).

El director general debe informar al Consejo Técnico, con la periodicidad determinada por este último, sobre el uso de los recursos de las reservas o la Reserva General. Con base en los informes señalados en el párrafo anterior, el Consejo Técnico podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la adecuada aplicación de las reservas y de la Reserva General (artículo 16 del Reglamento supracitado).

⁴⁷¹ Artículo 13 del Reglamento de la Ley del Seguro Social para la constitución, inversión y uso para la operación de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, así como para la determinación de los costos financieros que deberán reintegrarse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento.

SECCIÓN TERCERA. DEL PROGRAMA ANUAL DE ADMINISTRACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE RESERVAS

ARTÍCULO 286 B. A propuesta del Director General, con base en el proyecto de presupuesto para el siguiente ejercicio y en los estudios financieros y actuariales que se presenten cada año a la Asamblea General, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 245 y 261 de esta Ley, el Consejo Técnico deberá aprobar anualmente en forma previa al inicio del ejercicio fiscal un Programa de Administración y Constitución de Reservas, el cual confirmará o adecuará en lo conducente, una vez que se conozca el presupuesto de gastos definitivo del Instituto. Este programa contendrá como mínimo los siguientes elementos:

I. Informe sobre la totalidad de los recursos financieros en poder del Instituto, separándolos por tipo de reservas y seguro conforme a lo que se establece en el artículo 280 de esta Ley;

II. Proyecciones de ingresos y egresos totales en efectivo para el siguiente ejercicio fiscal;

III. Los montos trimestrales y anuales que se dedicarán a incrementar o reconstituir cada una de las reservas en el siguiente ejercicio fiscal; proyección de las tasas de interés que generarán dichas reservas y montos esperados de las mismas al final del ejercicio, y

IV. Los recursos anuales que en forma trimestral prevea afectar a las Reservas Operativas para el siguiente ejercicio fiscal.

El Consejo Técnico, a propuesta razonada de la Dirección General, podrá modificar en cualquier momento el Programa de Administración y Constitución de Reservas, con excepción de los montos de incremento de las Reservas Financieras y Actuariales y de la Reserva General Financiera y Actuarial comprometidos conforme a lo dispuesto en la fracción VIII, del artículo 275 de esta Ley, cuando los flujos de ingresos y gastos a lo largo del ejercicio así lo requieran. La propuesta del Director General deberá describir el impacto que esa modificación tendrá en el mediano y largo plazo, observando lo señalado en el segundo párrafo del artículo 278 de esta Ley.

COMENTARIO. Establece este numeral la elaboración anual de un Programa de Administración y Constitución de Reservas propuesto por el director general al Consejo Técnico, con base en los anteproyectos de presupuesto de ingresos y gastos y en los estudios financieros y actuariales señalados en los artículos 245 y 261 de la LSS.

Este programa debe contener información sobre la totalidad de los recursos financieros en poder del Instituto, separados por tipos de reservas y seguros, conteniendo proyecciones de ingresos y egresos totales en efectivo para el ejercicio fiscal correspondiente, los montos trimestrales y anuales destinados al incremento o reconstitución de cada una de las reservas en el ejercicio correspondiente y la proyección de las tasas de interés a generarse por dichas reservas, los montos esperados al final del ejercicio, así como los recursos anuales que en forma trimestral se prevea afectar a las reservas de carácter operativo.

Se confiere al Consejo Técnico la facultad de modificar este programa en cualquier tiempo del ejercicio fiscal para adecuarlo a la evolución operativa y coyuntural del Instituto, del cual no podrán hacerse modificaciones en cuanto al incremento de las Reservas Financieras y Actuariales y de la Reserva General Financiera y Actuarial.

SECCIÓN CUARTA. DE LA INVERSIÓN DE LAS RESERVAS Y DE SU USO PARA LA OPERACIÓN

ARTÍCULO 286 C. El Instituto deberá contar con una unidad administrativa que de manera especializada se encargará de la inversión de los recursos del Instituto y los mecanismos que deberá utilizar para ello, bajo criterios de prudencia, seguridad, rendimiento, liquidez, diversificación de riesgo, transparencia y respeto a las sanas prácticas y usos del medio financiero nacional, procurando una revelación plena de información.

Dicha unidad administrativa deberá contar con una infraestructura profesional y operativa que permita un proceso flexible, transparente y eficiente, para operar de manera competitiva en el mercado financiero.

Adicionalmente, el Consejo Técnico establecerá los dispositivos de información al público en general, para que en forma periódica, oportuna y accesible, se dé a conocer la composición y situación financiera de las inversiones del Instituto. Esta información deberá remitirse trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México y al Congreso de la Unión.

COMENTARIO. La inversión de las reservas institucionales (las cuales no forman parte de su patrimonio) es un aspecto fundamental en el adecuado manejo de los recursos financieros del Instituto. Por tal motivo, el IMSS cuenta con una área especializada en este tipo de acciones financieras denominada Unidad de Inversiones Financieras encargada de la inversión de los recursos financieros del Instituto bajo criterios de prudencia, seguridad,

rendimiento, liquidez, diversificación de riesgo, transparencia y respeto a las sanas prácticas y usos del medio financiero nacional, procurando siempre la más plena revelación de la información correspondiente tanto al público en general cuanto a las autoridades federales competentes, en particular a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y el Congreso de la Unión.

ARTÍCULO 286 D. Las Reservas Operativas y la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento, deberán invertirse en valores emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, en valores de alta calidad crediticia conforme a calificadores de prestigio internacional o en depósitos a la vista y a plazos acordes con sus necesidades de efectivo, en instituciones de crédito y fondos de inversión, a efecto de disponer oportunamente de las cantidades necesarias para hacer frente a sus obligaciones del ejercicio.

COMENTARIO. La inversión de las reservas debe hacerse en valores emitidos o garantizados por el gobierno federal en valores de alta calidad crediticia (riesgo crediticio mínimo o muy bajo), debiéndose tener especial atención en la disposición oportuna de las cantidades necesarias para hacer frente a sus obligaciones del ejercicio respectivo.

ARTÍCULO 286 E. Las inversiones de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, previstas en este Capítulo, sólo podrán invertirse en los valores, títulos de crédito y otros derechos, que se determinen conforme al Reglamento que al efecto emita el Ejecutivo Federal, mismo que regulará también los porcentajes, plazos, montos, límites máximos de inversión e instituciones, y otros emisores o depositarios y las demás características de administración de las inversiones que pueda realizar el Instituto, buscando siempre las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, así como de diversificación de riesgos posibles en términos de la mayor objetividad, prudencia y transparencia.

Los intereses o rendimientos que genere cada reserva deberán aplicarse exclusivamente a la reserva que les dé origen.

COMENTARIO. Las inversiones de las reservas y de la Reserva General deberá realizarse en valores a cargo del gobierno federal o de emisores de alta calidad crediticia (riesgo crediticio mínimo o muy bajo), que paguen una tasa de interés competitiva, las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, según los límites de inversión establecidos en las políticas

y directrices referidas en el Reglamento de la Ley del Seguro Social para la constitución, inversión y uso para la operación de las Reservas Financieras y Actuariales y la Reserva General Financiera y Actuarial, así como para la determinación de los costos financieros que deberán reintegrarse a la Reserva de Operación para Contingencias y Financiamiento

Este mismo Reglamento sostiene que la inversión de las reservas y de la Reserva General tendrá como objetivos: *i)* obtener un balance adecuado entre el rendimiento, el riesgo y la liquidez de sus inversiones acorde con los fines de las reservas y de la Reserva General, y *ii)* diversificar las inversiones para evitar una concentración inadecuada de riesgos de crédito, de mercado, de liquidez o de operación, así como una dependencia de un mismo tipo de valor, título de crédito o derecho, incluyendo su subyacente; de una emisión o emisor, y de un ramo de la actividad económica o a una zona geográfica o a personas relacionadas entre sí de tal manera que constituyan riesgos comunes.

Asimismo, las reservas y la Reserva General sólo podrán invertirse en valores, títulos de crédito y otros derechos con las características siguientes: *i)* sus riesgos puedan ser medidos y administrados por el Instituto, y *ii)* ser negociados en cualquiera de los siguientes mercados: *a)* los referidos en la Ley del Mercado de Valores; *b)* los que sean reconocidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de la Ley del Mercado de Valores, o *c)* los que sean reconocidos conforme a las disposiciones emitidas por el Banco de México.

Tratándose de títulos representativos del capital social de sociedades, cuando éstas tengan un objeto social complementario o afín al del propio Instituto, así como en el de Administradoras de Fondos para el Retiro, en términos del artículo 251, fracción XXII, de la Ley, no será necesario cumplir lo dispuesto en la fracción II de este artículo.

Respecto de títulos de deuda emitidos por personas distintas al gobierno federal y sus sociedades nacionales de crédito, se requerirá que los emisores o títulos cuenten con la calificación mínima, otorgada por una empresa calificadora de riesgo crediticio de acuerdo a las políticas y directrices referidas en el artículo 8o. del Reglamento citado.

CAPÍTULO VIII. DEL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN Y DESARROLLO

ARTÍCULO 286 F. Lo dispuesto en este Capítulo sólo será aplicable a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley.

COMENTARIO. Se prevé en este capítulo un sistema de profesionalización y desarrollo aplicable de manera exclusiva a los trabajadores de confianza “A” del Instituto⁴⁷² (véase comentario al artículo 256).

ARTÍCULO 286 G. Con el fin de contar con un cuerpo permanente de profesionales, calificado y especializado en las actividades y funciones que le corresponden, así como de garantizar la adecuada prestación y mejora de los servicios en beneficio de los derechohabientes y de la sociedad en general, el Instituto deberá establecer las políticas y realizar las acciones necesarias para establecer un sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo anterior.

Ese sistema comprenderá los procesos de reclutamiento, selección, contratación, compensación, desarrollo de personal, incluyendo la capacitación, la evaluación de su desempeño, la promoción y la separación del servicio. El personal a que se refiere este Capítulo podrá ser sujeto de estímulos con base en su desempeño en los términos que lo autorice el Consejo Técnico, los cuales se sujetarán a los límites establecidos anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

COMENTARIO. Se desprende de este numeral la idea de contar con un cuerpo permanente de profesionales calificados y especializados en las actividades y funciones correspondientes al Instituto como una forma de garantizar la adecuada prestación y mejora de sus servicios en beneficio de los asegurados y derechohabientes así como de la sociedad en general, para este efecto deben establecerse las políticas y acciones necesarias para alcanzar un sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores de confianza “A”.

ARTÍCULO 286 H. Los nombramientos del personal a que se refiere este Capítulo, correspondiente a los dos niveles jerárquicos inferiores al Director General y los que representen al Instituto en la circunscripción territorial que se establezca en el reglamento respectivo, deberán recaer en personas que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Ser de reconocida honorabilidad y calidad moral;
- II. Cubrir el perfil necesario para ocupar el puesto, y

⁴⁷² El artículo 9o. de la Ley Federal de Trabajo señala: “La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto.

Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento”.

III. Tener tres años de experiencia profesional o técnica en las materias relacionadas con el cargo para el cual fueran propuestas o bien, haberse desempeñado, por lo menos, cinco años en cargos de alto nivel decisorio.

El Consejo Técnico y el Director General del Instituto serán responsables de la aplicación y observancia de lo dispuesto en el presente artículo.

COMENTARIO. El nombramiento de los dos niveles jerárquicos inferiores al director general deberá recaer en personas de reconocida calidad moral y contar con un mínimo de tres años de experiencia en las materias relacionadas con el cargo propuesto o haberse desempeñado por lo menos cinco años en cargos de alto nivel decisorio. Responsabiliza este numeral al Consejo Técnico y al director general de la aplicación y observancia de esta disposición.

ARTÍCULO 286 I. El Instituto conformará su estructura orgánica y ocupacional de acuerdo con las necesidades del servicio. Asimismo, diseñará y establecerá el sistema de compensación que servirá de base para determinar el pago de remuneraciones, prestaciones y estímulos en favor de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, con el fin de mantener su competitividad en el mercado laboral.

El régimen específico, los procesos y demás características del Sistema de profesionalización y desarrollo del personal a que se refiere este Capítulo, quedarán establecidos en el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo Técnico.

COMENTARIO. El Instituto conformará su estructura orgánica y ocupacional conforme las necesidades del servicio, diseñando y estableciendo un sistema de compensación para determinar las remuneraciones y prestaciones a favor de los trabajadores de confianza, quedando establecidas las características y especificaciones del Sistema de Profesionalización en el Estatuto de Trabajadores de Confianza “A” del Instituto Mexicano del Seguro Social (título cuarto).

ARTÍCULO 286 J. El sistema de profesionalización y desarrollo comprendido en el Estatuto a que se refiere el artículo anterior se regirá por los siguientes principios:

I. El mérito propio y la igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia general y/o en el Instituto, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidad;

II. Especialización y profesionalización para el desempeño de las funciones y actividades asignadas a cada puesto;

III. Retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad, acordes al mercado de trabajo, que sean suficientes para asegurar al Instituto la contratación y permanencia de los mejores servidores públicos de mando y trabajadores;

IV. Capacitación y desarrollo integral relacionados con las actividades sustantivas del Instituto y vinculados a la mejora de los servicios que se presenten, a fin de garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios, y

V. Integridad, responsabilidad y conducta adecuada de este personal.

COMENTARIO. Se establecen los principios del sistema de profesionalización y desarrollo, los cuales se integran al Estatuto de Trabajadores de Confianza.

ARTÍCULO 286 K. El Instituto administrará y manejará, conforme a los lineamientos que al efecto emita el Consejo Técnico, un fondo que se denominará Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, con objeto de disponer de los recursos necesarios en el momento de la jubilación de sus trabajadores. Al efecto, el Consejo Técnico aprobará las reglas del referido Fondo a propuesta del Director General, quien deberá escuchar previamente la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El manejo del Fondo deberá tomar en consideración las políticas y lineamientos que la Administración Pública Federal aplica en dicha materia.

Dicho Fondo deberá registrarse en forma separada en la contabilidad del Instituto estableciendo dentro de él una cuenta especial para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del Instituto. Los recursos que se afecten en dicho Fondo y cuenta especial sólo podrán disponerse para los fines establecidos en este artículo.

El Instituto, en su carácter de patrón, no podrá destinar a este Fondo, para el financiamiento de la cuenta especial del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones y trabajadores establecidos en la Ley del Seguro Social. Tampoco podrá destinar recursos para dicho fin, de las contribuciones, cuotas y aportaciones, que conforme a la Ley del Seguro Social, son a cargo del Gobierno Federal; ni de las Reservas a que se refiere el artículo 280 de esta Ley o de los productos financieros que de ellas se obtengan.

COMENTARIO. Se detalla la creación del Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones de Carácter Legal o Contractual administrado por el IMSS, destinado a cubrir los costos del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores institucionales.

La Ley del Seguro Social señala la obligación institucional de depositar en este fondo los recursos necesarios para cubrir y financiar los costos derivados del régimen de jubilaciones y pensiones de sus empleados, originados por la creación, sustitución o contratación de plazas. El fondo se registra en dos cuentas: Cuenta de Otras Obligaciones Laborales y Cuenta Especial para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

La Cuenta Especial para el Régimen de Jubilaciones y Pensiones se integra a su vez por dos subcuentas:

- a) *Subcuenta 1 (R7PS1)*. Integrada con los recursos acumulados en el Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual hasta el 11 de agosto de 2004. Se utiliza para el pago de las jubilaciones y pensiones de trabajadores y de los jubilados y pensionados que ostenten esta condición hasta antes de la fecha de la firma del Convenio del 14 de octubre de 2005,⁴⁷³ incluyendo a los

⁴⁷³ El 14 de octubre de 2005 (convenio 2005) el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) suscriben el Convenio Adicional para las Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores de Base de Nuevo Ingreso (disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/2006/2006_convenioRJP.pdf), el cual forma parte integrante del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) y, entre otros temas, se acordó en sus Cláusulas 1 a 3 que los trabajadores jubilados y pensionados mantendrían sin limitación alguna los beneficios establecidos en el Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), a este convenio acceden las personas trabajadoras de base contratadas a partir del 16 de octubre de 2005 y hasta el 31 de julio de 2008.

Los trabajadores en activo, incluyendo a los candidatos registrados en las Bolsas de Trabajo que hayan trabajado antes de la fecha de firma de este Convenio, no sufrirán afectación alguna respecto a los beneficios establecidos en el RJP y aportarán una cuota para el financiamiento de éste del 4%, la cual se incrementará en un punto porcentual en cada revisión anual del CCT hasta alcanzar el 10%. Los trabajadores que ingresen a partir del 16 de octubre de 2005 serán jubilados y pensionados conforme a los artículos 1, 3, 5, 7, 10 al 17, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27 y 28 del régimen y aportarán una cuota al financiamiento del 4%, la cual se incrementará en un punto porcentual en cada revisión anual, hasta alcanzar una aportación del 10% del salario el 16 de octubre de 2011. La jubilación de los trabajadores de nuevo ingreso se alcanzará con un mínimo de 60 años de edad y 35 años de servicio, con una cuantía equivalente al 100% del salario base conforme al artículo 5 del RJP. De igual forma, se acordó que el Instituto aplicará la aportación excedente al 3% establecida actualmente respecto de los trabajadores en activo para el financiamiento de las pensiones y jubilaciones del personal de nuevo ingreso.

El 27 de junio de 2008 se suscribió entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social un nuevo esquema de contribuciones aplicable a la población contratada por el IMSS a partir del 1o. de agosto de 2008 (Convenio de 2008), el cual permite a las personas trabajadoras acceder a un beneficio superior al que establece la Ley del Seguro Social y que se financia con los recursos que aporta el propio personal a las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20212022/19-informe-completo.pdf> (consultado el 13 de febrero de 2023).

candidatos registrados en las bolsas de trabajo que hayan trabajado antes de la firma de dicho Convenio.

b) *Subcuenta 2 (R7PS2)*. Se incrementa por:

- I) La aportación al Régimen de Jubilaciones y Pensiones excedente a 3 por ciento del salario establecido para los trabajadores en activo, que ingresaron al Instituto antes del 15 de octubre de 2005, lo que constituye la Subcuenta 2A.
- II) La Subcuenta 2 se utiliza para el pago de las pensiones de los trabajadores que ingresaron al Instituto entre el 16 de octubre de 2005 y hasta el 31 de julio de 2008. Esta Subcuenta se fondea con el 10 por ciento del salario base y del fondo de ahorro de los trabajadores que ingresaron al Instituto entre el 16 de octubre de 2005 y el 27 de junio de 2008, así como por la aportación de 7 por ciento del salario base y del fondo de ahorro de los trabajadores que ingresaron hasta el 15 de octubre de 2005.⁴⁷⁴

Existe prohibición expresa en la Ley de no destinar a este Fondo recursos provenientes de las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores o del gobierno federal ni de las reservas institucionales o de los productos financieros de ellos obtenidos.

CAPÍTULO IX. DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

ARTÍCULO 286 L.* El Instituto, para lograr la mejor aplicación de las facultades contenidas en esta Ley, así como de las facultades que las demás leyes o reglamentos le confieran, recibirá las promociones o solicitudes que los particulares presenten por escrito, sin perjuicio de que dichos documentos puedan presentarse a través de medios de comunicación electrónicos, magnéticos, digitales, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza, para lo cual emplearán los medios de identificación correspondientes.

El uso de dichos medios de comunicación será optativo para cualquier interesado, pero al momento de hacer uso de los mismos en una promoción deberá continuar en esta forma la presentación de cualquier tipo de documento relacionado con dicha promoción.

* Reformado. Véase “Adenda de actualizaciones”, p. 485.

⁴⁷⁴ Informe rendido al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2021-2022. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/20212022/12-Cap08.pdf> (consultado el 17 de enero de 2023).

Los documentos presentados por los medios a que se refiere este Capítulo producirán los mismos efectos legales que los documentos firmados autógrafamente y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorguen a éstos.

Asimismo, la clave de identificación personal correspondiente a los registros efectuados en el expediente clínico, que se señala en el artículo 111 A de esta Ley, producirá los mismos efectos legales a que se refiere el párrafo anterior. En estos casos, el Instituto al recibir una promoción o solicitud dará por acreditada la identidad o existencia del promovente y, en su caso, las facultades de su representante, siempre y cuando la documentación requerida para este fin corresponda con la que se hubiere presentado por el particular para obtener su certificado de firma electrónica, por lo que se abstendrá, en su caso, de solicitar dicha documentación como requisito en el procedimiento administrativo de que se trate.

COMENTARIO. Se norma en este numeral los aspectos relativos a la presentación de promociones o solicitudes de particulares a través de medios de comunicación electrónicos, magnéticos, digitales, ópticos, magneto ópticos o de cualquier otra naturaleza. El uso de tecnologías de la información de manera voluntaria sujeta al promovente a su empleo en posteriores promociones o escritos, teniendo el mismo valor legal que los documentos firmados autógrafamente.⁴⁷⁵

ARTÍCULO 286 M.* El Instituto podrá efectuar notificaciones, citatorios, emplazamientos; requerir o solicitar informes o documentación, así como emitir resoluciones a través de medios de comunicación electrónica, siempre que los particulares manifiesten previamente y de manera expresa su conformidad de recibir las actuaciones mencionadas en esta disposición, respecto de cada promoción o solicitud que realicen.

COMENTARIO. Las comunicaciones institucionales dirigidas a los particulares a través de medios remotos de comunicación electrónica serán válidas hasta en tanto los particulares manifiesten previamente y de manera expresa su conformidad de recibir las mismas. Esta conformidad debe expresarse por cada promoción o solicitud (se considera que la obligación de indicar la conformidad de recibir notificaciones por cada promoción o solicitud resul-

* Reformado. Véase “Adenda de actualizaciones”, pp. 485 y 486.

⁴⁷⁵ Véase el artículo 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles en relación con el artículo 9o. de la LSS (véase comentario a este último artículo).

ta un exceso y dificulta de manera asaz la operatividad y expeditez de estos medios remotos). Posiblemente debió seguirse en este artículo el mismo procedimiento relativo al certificado de firma electrónica previsto en el último párrafo del artículo anterior.

ARTÍCULO 286 N. Cuando los documentos se presenten a través de los medios de comunicación a que se refiere este capítulo, se utilicen para efectos del pago de cuotas obrero-patronales, u otros trámites relacionados con ello, se regirán por lo que respecto de ese tipo de documentos se establezca en el Código.

COMENTARIO. El Código Fiscal de la Federación norma este aspecto en el capítulo II del título primero (artículo 17 C y siguientes).