

24.170



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA
LEY DEL SEGURO SOCIAL**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

MORALES GUTIERREZ EUTQUIO

MEXICO, D. F.

1986



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

PROLOGO:

En esta pequeña obra, se realiza un estudio de los alcances jurídicos, del Recurso de Inconformidad, que es señalado por la Ley del Seguro Social en su artículo - 274, respecto de los casos de atención médica deficiente

El trabajo me he permitido dividirlo en tres partes la primera, que contiene todos los antecedentes históricos de la Ley del Seguro Social de 1973, la cual se encuentra vigente. Esta primera parte a su vez, se subdivide en tres capítulos, en el primero se hace un breve estudio de dichos antecedentes históricos, desde el año - de 1904 en que aparece el primer antecedente de la Ley del Seguro Social abarcando hasta el año de 1915, así mismo abarcando los Estados de la República donde estos se van dando. En el capítulo segundo se comprende - desde el año de 1917, tomando como base la expedición - de la Constitución de ese mismo año, y en el que ya se acientan las bases constitucionales de la Ley del Seguro Social, hasta el año de 1931, comprendiendo los diversos proyectos relativos a la materia que se dan dentro de ese período. En el tercer capítulo se comprende un período desde el año de 1938, año en que es presentado el proyecto de la Ley del Seguro Social elaborado por la Secretaría de Gobernación, al H. Congreso de la Unión. Conteniendo la primera Ley del Seguro Social de --- 1943, hasta las últimas reformas que hasta la fecha se han dado, a la misma.

En la segunda parte, de este trabajo se encuentra un estudio al Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, dividido en cuatro capítulos, en los que se realiza un análisis en todas sus etapas del procedimiento.

Por último en la tercera parte se omite la exposición de motivos del proyecto de Reforma y el mismo proyecto de Reforma, dado que la Ley del Seguro Social, autoriza la aplicación supletoria de los Códigos Civil y Penal, para los casos de atención médico-deficiente a los asegurados o sus beneficiarios y de esta manera -- pueden exigir la reparación del daño si esto es posible o el pago de daños y perjuicios.

Eutiquio Morales Gutiérrez.

CAPITULO I
PROGRAMA DEL PARTIDO

LIBERAL.

TEMARIO

1.- Estado de México(1904). 2.- Programa del Partido Li
beral(1906).3.- Nuevo León(1906).4.- Coahuila(1912).5.-
Primer Proyecto de Ley Federal del Trabajo(1913). 6.- -
Aguascalientes (1914).7.- Alvaro Obregón(1915).8.- Hi--
dalgo(1915).

1.- Estado de México(1904).- En el Estado de México, el-
30 de abril de 1904, aparece publicado en el Diario Ofi-
cial, la primera Ley sobre accidentes de Trabajo y Enfer-
medades Profesionales, siendo Gobernador José Vicente Vi
llada.

"En dicha Ley se responsabiliza al patrón de sus acci-
dentes y obligandolo a pagar indemnizaciones consisten-
tes en atención médica, pago de salarios y gastos funera-
les, estableciendo además, la irrenunciabilidad de los --
derechos de los trabajadores"¹.

Es así como se dá, el primer antecedente, de lo que --
en el futuro sería considerado para formar parte en el-
artículo 123 de la Constitución de 1917.

2.- Programa del Partido Liberal(1906).-El Partido Libe-
ral, lanzó su programa desde Sain Louis Missouri, en ju--

1.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.--
Fco. Gonzalez Díaz Lombardo. Textos Universitarios, p.138
Méx. U.N.A.M. 1973.

nio de 1906, donde se llama a derribar a la dictadura - y a realizar una serie de reformas políticas y sociales; sufragio libre, no reelección presidencial, supresión de caciques y jefes políticos, enseñanza laica, instrucción obligatoria hasta los catorce años y mejoras sueldos para los maestros, nacionalización de los bienes del clero puestos a nombre de testafierros, jornada máxima de ocho horas de trabajo, descanso dominical obligatorio, salario mínimo de un peso y mayor en las regiones de más alto costo de la vida, reglamentación del trabajo a domicilio y del servicio doméstico, prohibición del trabajo de menores de catorce años, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, a cargo de los patrones indemnización por accidentes de trabajo, anulación de todas las deudas de los peones con los terratenientes y abolición de las tiendas de raya, fundación de un banco agrícola, restitución de ejidos de los pueblos y distribución de las tierras ociosas entre los campesinos, protección a la raza india"¹.

En este documento uno de los más valiosos, entre los antecedentes históricos del artículo 123 Constitucional se contemplan algunos de los aspectos que ya en su tiempo se pretendía regular y que posteriormente quedan plasmados en el propio artículo 123 de la Constitución Política de 1917.

"Ricardo Flores Magón, encabezando a un grupo de per

1.- La Revolución Interrumpida. Adolfo Gilly; ed. El Caballito, México 1975, p. 43.

sonas como son: Juan Sarabia, Antonio I. Villareal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalio Bustamante integrantes del Partido Liberal, proclaman su programa en el año 1906, entre los puntos de este programa que se plasmaron en el artículo 123 de la Constitución se encuentran los siguientes:

Jornada máxima de ocho horas de trabajo, descanso dominical obligatorio, higiene y seguridad en los lugares de trabajo, indemnización por accidentes de trabajo, abolición de las tiendas de raya, prohibición del trabajo de menores de catorce años¹.

Todos los demás antecedentes que a continuación se señalan solo se enuncian como parte de los antecedentes históricos del artículo 123 de nuestra Constitución, sin profundizar en el contenido de tales documentos.

3.- Nuevo León (1906).- El 9 de noviembre de 1906, en el Estado de Nuevo León el Gobernador Bernardo Reyes expide la Ley sobre Accidentes de Trabajo.

4.- Coahuila (1912).- El 31 de diciembre de 1912, el Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, Don Venustiano Carranza, expide el decreto número 1468 de la Ley de Accidentes de Trabajo, que aparece publicado en el Diario Oficial 14 de enero de 1913.

1.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, - Fco. Gonzalez Díaz Lombardo. Textos Universitarios, Méx.- U.N.A.M. 1973, p. 141.

5.- Primer Proyecto de Ley Federal del Trabajo (1913).
"El 17 de septiembre de 1913, los diputados renovadores José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Gravioto, Miguel Alardín, Fco. Ortíz Rubio, G. Vigarte, Jesús ---
Urusta y Felix Palavicine, presentaron en la Camara de
Diputados, el Primer Proyecto de la Ley Federal del Traba
bajo, reformando los artículos 75 y 309 del Código de -
Comercio"¹.

6.- Aguascalientes (1914).- "El 8 de agosto de 1914, el -
Gobernador de Aguascalientes, Alberto Fuentes expidió -
un decreto sobre Jornada de Trabajo, descanso semanal -
obligatorio y jornada de ocho horas"¹.

7.- Alvaro Obregón (1915).- "El nueve de abril de 1915
el General Alvaro Obregón expidió un decreto sobre sa-
lario mínimo, dado en el cuartel de Celaya Guanajuato"¹.

8.- Hidalgo (1915).- "El 25 de diciembre de 1915, el --
Gobierno del Estado de Hidalgo, establece su Ley Sobre-
Accidentes de Trabajo"¹.

Todos los antecedentes que se dan en la historia de
nuestro país, sob la base ., que de una u otra forma sir-
ven para ir formando un criterio de lo que en el futu-
ro sería la regulación en materia de trabajo y la pro-

1.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.-
Fco. Gonzalez Díaz Lombardo. Textos Universitarios, Méx.
U.N.A.M. 1973, p. 141.

tección de la cual goza todo trabajador asalariado por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se hace la aclaración, que no se profundiza en el estudio de estos antecedentes, ya que este trabajo está enfocado a otro aspecto, por lo que en algunos casos -- solo se enuncian la fecha y el Estado en el cual se da pero no por eso deja de tener su importancia dentro -- del acontecer jurídico de nuestro país.

CAPITULO II

CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.

TEMARIO.

1.- Congreso Constituyente de 1917. 2.- Proyecto de Seguro Social Voluntario (1921). 3.- Seguro Social Obligatorio (1929). 4.- Proyecto de Ley Federal del Trabajo (1931).

1.- Congreso Constituyente de 1917. "El Congreso Constituyente se inauguró en la Ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916"¹.

Este Congreso tenía como finalidad, elevar a rango Constitucional las promesas que se habían venido dando en el transcurso de la revolución a la clase trabajadora. Esto traía como consecuencia, que la Constitución de 1857 fuera reformada, en una forma esencial, por tal motivo no se recurre al procedimiento que esta Constitución señala como procedimiento para reformarla, sino -- que se recurre a la reunión de un Congreso Constituyente, lo que equivale esencialmente a dictar una nueva -- Constitución.

"Desde que se da la apertura del Congreso se produce la división entre la tendencia progresista o avanzada y la tendencia conservadora, ya en la discusión se definen políticamente las dos corrientes que formaban el Congreso Constituyente, por una parte se encontraba-

1.- La Revolución Interrumpida. Adolfo Gilly, ed. El Caballito, Méx. 1975, p. 226.

la tendencia conservadora, que era la que había redactado y que además apoyaba el proyecto de Carranza. Sobre este proyecto se inician las discusiones, contenía reformas en el aspecto de organización política, que no dejaba de ser simples reformas a la Constitución de 1857, y deja a un lado todas las demandas y conquistas de la clase trabajadora, además se olvida por completo de las promesas que se hacen a este sector de la población. Por la otra parte contraria radicalmente a la anterior se proponen profundas reformas políticas y sociales en la estructura jurídica del país, como son; establecer un sistema amplio de garantías y mecanismos jurídicos para su protección, eliminar toda ingerencia privada o religiosa en la educación, quedando como prerrogativa exclusiva del Estado, liquidar los latifundios, reparto de tierras a los campesinos, protección a la pequeña propiedad, restitución de las tierras comunales nacionalizar todas las riquezas del subsuelo, poner límites al derecho de propiedad privada, sometiendo al interés social, establecer un sistema de garantías y derechos del trabajador entre ellos jornada máxima de ocho horas, derecho a huelga, salario mínimo, etc. ¹.

"El 31 de enero de 1917, es aprobada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en ese momento era indudablemente la más avanzada del mundo. No era socialista, porque no rebasa en ninguna parte --

1.- La Revolución Interrumpida. Adolfo Gilly; ed. El Caballito; Méx., 1975, p. 229.

las marcas del derecho de propiedad burgués, desnoce-- a los terratenientes y latifundistas, por lo que deja-- sin protección a una de las bases del capitalismo que-- funcionaba en aquel entonces en nuestro país, sanciona-- ba derechos de obreros y campesinos, y era nacionalis-- ta por favorecer y estimular las reformas nacionaliza-- doras en las ramas fundamentales de la economía"¹.

"El artículo 123 establece dentro de sus disposicio-- nes las siguientes: La jornada máxima de ocho horas --- diurnas de trabajo y siete nocturnas, prohibición del - trabajo nocturno, peligroso o insalubre para mujeres y-- menores de 16 años, prohibición del trabajo de menores-- de 12 años y seis horas máximas de jornada para mayo-- res de 12 y menores de 16 años, un día de descanso se-- manal obligatorio, un mes de descanso despues del parto y facilidades durante la lactancia, salario vital míni-- mo (el que se considere suficiente, atendiendo las con-- diciones de cada región, para satisfacer las necesida-- des normales de la vida del obrero, su educación y sus-- placeres honestos considerándolo como jefe de familia) participación en las utilidades de toda empresa agrico-- la, comercial, fabril o minera, a igual trabajo igual sa-- lario sin diferencias por sexo o nacionalidad, pago --- obligatorio del salario íntegro en moneda de crso le-- gal, pago de las horas extraordinarias (tres como máxi-- mo) y por no más de tres días consecutivos, con el cien--

1.- La Revolución Interrumpida. Adolfo Gilly; ed. El Ca-- ballito, Méx., 1975, p. 230.

por ciento de recargos, obligación de los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, indemnización por los accidentes de trabajo, medidas de higiene y seguridad en los lugares de trabajo, derecho de asociación y formación de sindicatos, derecho de huelga y paros (el texto reconoce estos derechos a obreros y patrones), establecimiento de juntas paritarias obrero-patronales de conciliación y arbitraje de los conflictos, con un representante estatal, prohibición de despedido sin causa justificada (o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga ilícita), nulidad de toda disposición en el contrato de trabajo que signifique la negación de estos derechos o implique el reestablecimiento abierto o encubierto de las tiendas de raya, inembargabilidad e inalienabilidad del patrimonio familiar del trabajador, sanción de leyes de seguridad social

2.- Proyecto de Seguro Social Voluntario (1921), "El 2 de junio de 1921, siendo presidente de la República, el General Alvaro Obregón, aprobó el proyecto de la Ley -- para la creación del Seguro Social Voluntario, el cual se llevaría a cabo mediante el aumento del 10% de todo "

1.- La Revolución Interrumpida. Adolfo Gilly; ed. El Caballito; Méx., 1975, p. 230.

pago que se verifique por concepto de trabajo, reglamentó el precepto de las fracciones VI y IX del artículo 123 -- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este proyecto no llegó a ser ley, pero tiene como mérito ser el primer antecedente en forma de la Ley del Seguro Social"¹.

3.- Seguro Social Obligatorio (1929), El 31 de agosto de 1929, cuando fungía como presidente de la República, el -- Licenciado Emilio Portes Gil, se reforma la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional para establecer los seguros sociales con carácter obligatorio, la versión original dispone lo siguiente:

"Fr. XXIX.- Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro, de invalidez, de vida, de separación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo que el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión social"¹.

Con la reforma, la fracción queda de la siguiente manera.

"Fr. XXIX.- Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguro de invalidez, de la vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines --

1.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Fco Gonzalez Díaz Lombardo. Textos Universitarios, México UNAM 1973, p. 165.

análogos"¹.

Posteriormente en el año de 1932, el Ingeniero Pascual Ortíz Rubio, fué investido de facultades extraordinarias por el Congreso para que expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, más por el cambio de gobierno no se cumplió dicho decreto.

4.- Proyecto de Ley Federal del Trabajo (1931), En la exposición de Motivos del Proyecto de Ley Federal del Trabajo, de 1931, se contempla lo siguiente:

"a).- Desde que se promulgo la reforma al artículo 73 de la Constitución General de la República, se ha venido haciendo cada vez más inaplazable la expedición de la Ley Federal del Trabajo, Ciertamente es que las relaciones entre obreros y patrones continúan gobernadas por las bases establecidas en el propio artículo 123, y por un conjunto de normas elaboradas por la costumbre de nuestros medios industriales y por la jurisprudencia, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero estas reglas un tanto impresas y algunas veces contradictorias, no pueden suplir indefinidamente a la Ley. Es indispensable que, tanto trabajadores como empresarios, conozcan de manera inequívica las normas que han de regir sus relaciones y esto solo puede alcanzarse por medio de la Ley que depura y sistematiza las reglas formadas incondicionalmente por las --

1.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Fco Gonzalez Díaz Lombardo. Textos Universitarios, México UNAM 1973, p. 165.

fuerzas sociales que al lado del Estado trabajan en la e laboración del Derecho.

Cualesquiera que sean las desventajas que la norma es crita tenga en relación con las demás que rigen la actividad social, es indiscutible, como lo ha hecho notar un eminente jurista contemporáneo, que ella es la única que consigue la seguridad y la certeza de una situación para cada cual, y esa seguridad es en sí misma un inapreciable bien cultural.

b).- El gobierno, por su origen y por convicción no puede formular la Ley que norme la actividad del capital y del trabajo, sino en un sentido ampliamente protector para -- los trabajadores. El artículo 123 de la Constitución que se trata simplemente de reglamentar, señala ya una dirección definida a este respecto y a la sombra de las bases consagradas en él, las organizaciones obreras en nuestro país han logrado definir y afianzar un conjunto de derechos, que el gobierno, emanado de una revolución que ha te nido como bandera la defensa de las clases trabajadoras no puede desconocer.

Por otra parte, la legislación del trabajo con carácter marcadamente proteccionista es una de las particularidades esenciales del espíritu de nuestro tiempo. A la concepción individualista, que funda la relación del trabajo en el contrato libre, autorizado en realidad bajo -- la apariencia de la igualdad en ambas partes el sistema de la servidumbre, ha sucedido una concepción que se niega a considerar en la relación de trabajo el simple cambio de dos bienes igualmente patrimoniales trabajo y salario, y por el contrario, concede todo su valor a los de-

rechos humanos del trabajador.

Una Ley del trabajo que no buscara asegurar perfectamente estos derechos, iría contra la convicción jurídica de nuestro medio.

El proyecto de Ley elaborado por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se ajusta a los preceptos del artículo 123, e interpretando su espíritu, reseta las conquistas logradas por las clases trabajadoras y les permite alcanzar otras.

c).- Sin embargo, debe tenerse presente que el interés -- del trabajador, por preponderante que sea, no es el único que está ligado a la legislación del trabajo. También lo es el interés social que abarca otras energías no menos necesarias y otros derechos no menos merecedores de atención. Preciso es conceder su debida importancia a los intereses de la producción, tan íntimamente vinculados a la producción nacional tan necesarios para multiplicar las fuentes de trabajo, sin las cuales sería ilusorio pensar en el bienestar de los trabajadores.

En el proyecto se ha procurado el reseto debido a todos los intereses legítimos, cuyo juego armónico produce el orden social y cuyo equilibrio corresponde guardar al poder público.

Se ha procurado, igualmente, delucidar los problemas que suscita la legislación del trabajo en un ambiente apartado de toda sugestión, de toda influencia ajena a ellos y muy particularmente de las pasiones e intereses políticos. Se ha creído que buscar por medio de esta legislación el halago de alguna de las clases sociales en conflicto -- sería convertir el simple medio subordinado a fines tran

itorios aquello que afecta a los intereses más vitales y permanentes del país.

d).- El respeto a la realidad nuestra y la adecuación de los preceptos de la Ley a las condiciones propias de nuestro ambiente, han sido la principal preocupación en la preparación del proyecto. De manera especial se a cuidado de conservar aquellas disposiciones de las leyes de los Estados, reglamentarias del artículo 123 de la Constitución, cuya aplicación produjo resultados en la práctica, así como las costumbres de nuestro medio obrero y las reglas establecidas por los Tribunales del Trabajo buscándose sólo la coordinación de todos esos elementos dispersos de nuestro derecho obrero.

De manera especial se consultaron los diversos proyectos que estaban destinados a convertirse en ley para el Distrito Federal, así como los trabajos preparatorios del Proyecto de Ley Federal que formuló el Gobierno interino del Licenciado Emilio Portes Gil, y principalmente las opiniones sobre él vertidas por las clases obreras y patronales.

Solo de manera accesoria, y más bien para tener unos términos de referencia o de comparación, se consulto la legislación de países extranjeros de los de más experiencia industrial, así como la doctrina que le sirve de comentario.

e).- Las consideraciones generales que han inspirado los diversos capítulos del proyecto se expresan a continuación. No se pretende hacer un comentario de cada una de sus disposiciones, ni proporcionar elementos para la interpretación de sus preceptos. Se busca tan sólo justifi-

car algunas de las soluciones dadas a los problemas más importantes de la legislación del trabajo y señalar la orientación general que se quiso imprimir al proyecto"¹.

Después de la introducción transcrita, se divide la su dicha exposición de motivos en nueve grandes capítulos

I.- El Estado Patrón;

II.- El Contrato Colectivo de Trabajo;

III.- Fuentes del Derecho;

IV.- El Contrato de Equipo;

V.- El Contrato Individual de Trabajo;

VI.- Los Sindicatos Profesionales;

VII.- Huelgas y Paros;

VIII.- Los Accidentes de Trabajo y las Enfermedades de Profesionales; y

IX.- La Solución Pacífica de los Conflictos.

1.- De la Historia de México 1810-1938; Documentos Fundamentales, Ensayos y Opiniones, Jesús Silva Herzog, ed. Siglo XXI, primera edición, 1980, pp. 280-282.

CAPITULO III

LEY DEL SEGURO SOCIAL

TEMARIO

1.- Proyecto de Ley del Seguro Social de 1938. 2.- Ley del Seguro Social (1943). 3.- Reformas a la Ley del Seguro Social.

1.- Proyecto de Ley del Seguro Social de 1938, "En 1934 se elaboró un proyecto de Ley del Trabajo y de la Previsión Social, en el que se dan las bases para la Ley del Seguro Social, que tendría el carácter de ser obligatorio constituir un servicio de fuero federal, además sería descentralizado a cargo de un organismo denominado Instituto de la Previsión Social, cuyos principios serían gozar de autonomía completa, estar integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empleadores y de los trabajadores, no perseguir fines lucrativos y obtener sus recursos de las aportaciones que estableciera a cargo del Estado y de los empleadores asegurados. Se otorgarían prestaciones en dinero y en especie, bajo la forma de subsidios temporales, de pensiones e indemnizaciones globales y por otra parte asistencia médica quirúrgica, farmacéutica y de aparatos accesorios, terapéuticos, hospitalarios y de reeducación.

En el año de 1938, la Secretaría de Gobernación a cargo del Licenciado Ignacio García Tellez y siendo presidente de la República el General Lazaro Cárdenas elabora un proyecto de Ley del Seguro Social, que es enviado al H. Congreso de la Unión, en el cual se cubría los riesgos de enfermedades y accidentes, enfermedades y desocupación

involuntaria creandose un organismo que se denominaría - Instituto Nacional de Seguros Sociales, que estaría integrado por representantes de los trabajadores, patrones y del Estado.

Como consecuencia de los problemas de tipo nacional - e internacional, a los que la nación se enfrentaba en esos momentos tal proyecto no es discutido por el Congreso de la Unión por lo que no llega a ser Ley¹.

Si bien la Constitución de 1917, establecía el régimen del Seguro Social y a partir de su promulgación se había iniciado la tarea de reglamentar dicho mandato constitucional, es en el sexenio del General Cárdenas cuando se elabora la iniciativa de Ley que por sus aspectos técnicos y administrativos como ya quedo expuesto anteriormente, es el antecedente inmediato de lo que en 1943 sería - la Ley del Seguro Social.

"El proyecto como se hace mención servirá de fundamento a la iniciativa de Ley, que presentaría el Lic. Ignacio García Tellez, posteriormente cuando ocupara el cargo de Secretario del Trabajo, en el inicio del régimen del - General Manuel Avila Camacho"².

Dichos antecedentes pueden ser consultados en la Memoria que dicha dependencia del Poder Ejecutivo, presentó -

1.- México Contemporáneo 1867-1940 (Cárdenas en su Historia) Agustín Rodríguez Ochoa, ed. B. Costa- AMIC, Méx. -- 1973, pp. 201 y 202.

2.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Pco Gonzalez Díaz Lombardo, Textos Universitarios, México UNAM 1973, p. 149.

al H. Congreso de la Unión, correspondiente al período de septiembre de 1937 a agosto de 1938.

2.- Ley del Seguro Social (1943), "El gobierno de la República decidió, en el año de 1942 establecer en México el Seguro Social, quedando como un testimonio feaciente de su preocupación por las clases laborales y del camino -- por el cual se estaban guiando la ideología social de la revolución. Se trataba de organizar a partir del Estado un sistema permanente, estable y progresivo de bienestar social, el cual en su primera etapa debía favorecer a todas aquellas personas sujetas a una relación de trabajo, pero ese sistema no debía de partir de hábitos individuales o gremiales de previsión y de ahorro de las que prácticamente carecía toda la población en general.

Este sistema estaba enfocado a evitar que la miseria y la angustia azotaran a los grandes sectores de que se compone la población nacional.

Al Prostar su cargo como presidente de la República el General Manuel Avila Camacho se fijó un compromiso -- con el pueblo y al mismo tiempo con su partido, a través del cual se compromete a que las leyes de la Seguridad Social protegerían a todos los mexicanos en los momentos de adversidad.

Durante su mandato este compromiso lo lleva a cabo -- con la promulgación de la Ley del Seguro Social el 19 de enero de 1943¹.

1.- Tesis Mexicanas de Seguridad Social, Ignacio Morones-Prieto, I.M.S.S. México 1970, op.24 y 25.

El proyecto, aprobado por el General Manuel Avila Camacho y enviado al Congreso, fué sancionado por este el 31 de diciembre de 1942 y publicado en el Diario Oficial de fecha 19 de enero de 1943.

"El IMSS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica propia, con domicilio en la Ciudad de México el cual es encargado de aplicar la Ley.

El esquema de seguro social comprende fundamentalmente al trabajador asalariado, la Ley de 1943 expresamente definió el aseguramiento de diversos tipos de personas y trabajadores; definió la incorporación de los trabajadores al servicio del Estado, los trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio, trabajadores del campo, domésticos y eventuales. El ámbito geográfico de operación del Seguro Social fué establecido con carácter nacional si bien su acción resulto paulatina debido en un principio a la carencia de instalaciones médico-asistenciales. Así el Seguro Social al través de decretos presidenciales se fué extendiendo a partir de 1944 en que se inician sus actividades en el Distrito Federal posteriormente abarcó a Guadalajara, Puebla, Orizaba y otras entidades de la Federación .

Uno de los aciertos básicos y de gran importancia de el texto original de la Ley del Seguro Social, es que entre tres ramos protege al trabajador asalariado, de todos los riesgos que se han mencionado, además la administración de estos tres ramos del Seguro Social son asignados a una sola institución. En efecto, como ya se ha hecho mención la Ley original del año de 1943 comprendió, los riesgos de accidentes de trabajo, de enfermedades profesiona-

les, de enfermedades no profesionales, de maternidad, invalidez, vejez, cesantía involuntaria en el trabajo y muerte agrupándolos en tres ramos del seguro, cuya denominación original es la siguiente:

- a).- Seguros de Accidentes del Trabajo y Enfermedades -- Profesionales;
- b).- Seguro de Enfermedades No Profesionales y Maternidad; y
- c).- Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte.

En 1943, cuando no se había dado ningún esquema aserca de la Seguridad Social, el legislador tiene un gran acierto al haber integrado en una Ley y además en una institución, toda la protección y cobertura de riesgos profesionales, de enfermedades no profesionales y maternidad; los esquemas diferidos o pensiones, las prestaciones de la ley original fueron, consecuentes con esta cobertura de los riesgos en especie, la protección médico-asistencial las prestaciones llamadas en especie o prestaciones médicas, y al lado de ellas, como complemento, las prestaciones económicas que en lo fundamental consisten en prestamos a corto plazo, subsidios, ayudas para los gastos de funerales, y además las prestaciones diferidas o pensiones para cubrir las consecuencias económicas que se derivan de los riesgos de invalidez, vejez y cesantía¹.

1.- Historia y Estructura del I.M.S.S. por, Alfonso Muriello Guerrero, Seguridad Social. Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos, colección Seminarios, núm. 2, Méx. 1976, pp. 101.

Este es el esquema, que en términos muy generales se ha hecho mención, del texto original de la Ley del Seguro Social, la que por primera vez pone en marcha en materia de seguridad social en nuestro país el sistema de protección, que por sus características es el más avanzado que el hombre ha encontrado en su evolución de la lucha contra la inseguridad social, pero que efectivamente tan solo comprendió la protección a los trabajadores asalariados fundamentalmente y que deja fuera de esta protección a gran parte de la población de nuestro país, es claro -- que toda la sociedad debe tender a la protección contra la inseguridad social no solo de un grupo, ni de un sector, sino que debe hacer todos los esfuerzos necesarios -- para que esta seguridad social, se extienda a toda la sociedad en la medida en que las posibilidades económicas lo permitan, hasta llegar a cubrir el ideal de la universalidad de la seguridad Social"¹.

El régimen del Seguro Social obligatorio en la actualidad comprende los siguientes seguros:

- I.- Riesgos de Trabajo;
- II.- Enfermedades y Maternidad;
- III.- Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte
- IV.- Guarderías para los hijos de Aseguradas.

Como sujetos de seguro social, la Ley señala que es -- obligatorio asegurar a:

1.- Historia y Estructura del I.M.S.S. por, Alfonso Murillo Guerrero, Seguridad Social. Secretaría de la Presidencia - Dirección de Estudios Administrativos, colección Senimarios núm. 2, México 1976, p. 102.

1.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;

2.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y

3.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo sólido, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen -- obligatorio:

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

2.- Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomiso;

3.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que para la explotación de cualquier tipo de recursos. Estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

4.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente;

5.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y

6.- Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los-

términos de esta Ley"¹.

En el aspecto de la organización y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra constituido de la siguiente manera:

a).- Asamblea General.- Es la autoridad suprema del Instituto, integrada por treinta miembros designados proporcionalmente entre el Ejecutivo Federal, las Organizaciones Patronales y las Organizaciones de los Trabajadores. Será -- presidida por el Director General, deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año, discutirá anualmente para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente año, así como el informe de la comisión de vigilancia, cada tres años conocerá para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico.

b).- Consejo Técnico.- Es el representante legal y el administrador del Instituto y será integrado hasta por doce miembros proporcionalmente entre los tres sectores que lo componen, el Director General es quien lo preside, duran en su encargo seis años pudiendo ser reelectos, tiene las siguientes atribuciones.

1.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto.

2.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptu-

1- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social, ed. Porrúa Méx.- 1984, pp. 10 y 9.

ando aquellas que por su importancia amerite acuerdo expreso de la Asamblea General.

3.- Establecer y clausurar delegaciones del Instituto.

4.- Convocar a asamblea general ordinaria o extraordinaria.

5.- Discutir y en su caso,aprobar el presupuesto de ingresos y egresos,así como el programa de actividades que elabore la dirección general.

6.- Expedir los reglamentos interiores que menciona la --fracción X del artículo 240 de esta ley.

7.- Conceder,rechazar y modificar pensiones,pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes.

8.- Nombrar y remover al Secretario General,a los subdirectores,jefes del servicio y delegados,en los términos de la fracción VII del artículo 257 de esta ley.

9.- Extender el régimen obligatorio del seguro social en los términos del artículo 14 de esta ley y autorizar la iniciación de servicios.

10.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta ley.

11.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas.

12.- 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 estén plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidente justo o equitativo.

13.- Autorizar,en la forma y términos que establezca el -

reglamento relativo, a los consejeros consultivos delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274, y.

14.- Las demás que señalen esta ley y sus reglamentos.

c).- Comisión de Vigilancia.- Será designada por la Asamblea General y estará integrada por seis miembros designados proporcionalmente entre los tres sectores, obrero, patronal y del Estado, tendrán una duración en su encargo de seis años y podrán ser reelectos, la elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

1.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

2.- Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.

3.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social.

4.- 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.

5.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a asamblea general extraordinaria.

d).- Dirección General.- El director general será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento.

El Director General tendrá las siguientes atribuciones

- 1.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del -- Consejo Técnico;
- 2.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- 3.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social -- ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación;
- 4.- 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;
- 5.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance -- contable y el estado de ingresos y gastos;
- 6.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;
- 7.- Proponer al Consejo la designación o destitución de -- los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;
- 8.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y
- 9.- Las demás que señalen las disposiciones de esta ley -- y sus reglamentos.

Además 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 se resuelva en definitiva -- por la Asamblea General".1

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social, ed. Porrúa Méx.- 1984, pp. 82 - 87.

3.- Reformas a la Ley del Seguro Social. Ahora solo por -
suguir analizando la evolución histórica del Seguro Soci-
al, como sucede desde el año de 1943, al pelicarse la Ley -
a través de sucesivas reformas, se va ampliando el campo -
de aplicación de la Ley. Así tenemos que en el año de 1954
se inicia la marcha del seguro social al campo, en Sonora-
y Sinaloa a través de un reglamento especial en el cual -
se establecen ciertas modalidades para esta extensión del -
Seguro Social al campo, en ambos Estados se da el primer -
ensayo incorporando a los trabajadores asalariados del --
campo, abarcando a trece municipios en los dos Estados.

Tomando como base las experiencias anteriores, se publi-
ca en agosto de 1960, el Reglamento del Seguro Social obli-
gatorio para los trabajadores del campo¹. En dicho regla-
mento se introduce como modalidad la de proteger no tan -
solo al trabajador asalariado, y al campesino permanente, -
sino también se le da protección al trabajador estacional
quien presta sus servicios en alguna de las etapas del --
cultivo, a este trabajador que temporal o eventualmente --
asiste a prestar sus servicios en las labores agrícolas, -
también se le da la protección que brinda el Seguro So-
cial, con el esquema diferenciado en el cual se da protec-
ción de salud durante todo el tiempo que presta sus servi-
cios, incluye además subsidios únicamente en el caso de al-
gún accidente de trabajo,

1.- Seguridad Social, Secretaría de la Presidencia. Direc-
ción General de Estudios Administrativos, colección Semina-
rios Núm. 2; Historia y Estructura del I.M.S.S. por Alfon-
so Murillo Guerrero, México 1976; p. 103.

"Así tenemos que en el año de 1960, se incorporan los -
trabajadores eventuales de la ciudad, esto a través de un-
reglamento especial. Estos son tan solo unos ejemplos de -
los avances que va teniendo el Seguro Social abarcando a
nuevos núcleos de población.

En este orden de ideas, en la administración 70-76 del-
Licenciado Luis Echeverría Álvarez, en la cual se siguió -
una política claramente establecida en la que se aceleró -
la marcha de la seguridad social al campo, se expiden dos-
decretos presidenciales ambos de gran importancia. En el -
primero se incorpora a los ejidatarios de la zona heneque
nera de Yucatán, en el segundo se hace incorporación a los
ejidatarios productores de tabaco en el Estado de Nayarit
por otra parte también se incorporan a los habitantes de-
la Zona ixtlera, los ejidatarios tejedores de fibra de la-
región Mixteca de Oaxaca, Puebla y Guerrero, los ejidatari-
os del Plan Chontalpa, Candelilleros, aplicultores, cocote--
ros copreros, trabajadores forestales, resineros, mineros, te-
jedores de palma y los campesinos de las zonas áridas y -
temporaleras"¹.

"En 1968, en la Sexta Conferencia Interamericana de Se-
guridad Social, la cual se llevó a cabo en Panamá, México -
planteaba la conveniencia de efectuar estudios para intro-
ducir algunas modalidades para el aseguramiento de la po-
blación campesina dichas modalidades tendrían que ajustar-
se a sus necesidades específicas y las condiciones particu-
lares en que prestasen sus servicios. Desde el punto de --

1.- El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República, T I-
México 1971; p. 157.

vista técnico, se cuida la procedencia del subsidio para - los ejidatarios o pequeños propietarios o bien al trabaja- dor independiente del campo, quienes no obtienen un ingre- so derivado de una jornada de trabajo, por no encontrarse- sujeto a un salario, sino que todos sabemos que su ingreso lo obtiene del producto de su trabajo en donde es indepen- diente de que no pueda asistir a trabajar algún día.

Así tenemos que los servicios y prestaciones que estos sectores de la población recibieran, tendrán las siguientes modalidades; reciben toda la protección de salud, pero no - pueden recibir prestaciones económicas esto dentro del ra- mo de enfermedades y maternidad, tampoco reciben subsidios por riesgos de trabajo, solo reciben la protección de la - salud adem's de la prestación que cubre el ramo de invali- dez, vejez y muerte, sufriendo una modificación para darles pensiones únicamente cuando se encuadren dentro de los ca- sos de invalidez total permanente y reciben ayudas para - cubrir los gastos de funeral. En otro aspecto se modifica- el esquema de prestaciones diferidas para que además de - ajustarse a las necesidades más urgentes de esta pobla- ción campesina, se pueda abatir el monto de las cuotas que dicha población debe cubrir¹.

A través de estos esquemas descritos anteriormente se- gún los cuales los beneficiarios de los servicios deben - contribuir con su cuota, ajustando las prestaciones para -

1.- Seguridad Social, Secretaría de la Presidencia. Direc- ción General de Estudios Administrativos, colección Semina- rios Núm. 2, Historia y Estructura del I.M.S.S. por Alfon- so Murillo Guerrero, México 1976; p. 105.

la satisfacción de aquellas contingencias que por la situación económica mayormente aflige a esta población campesina, con estos esquemas también es posible ajustar las cuotas a cantidades que realmente sean accesibles.

Siguiendo la trayectoria del desenvolvimiento de la seguridad social, tenemos que en el sexenio del Licenciado -- Luis Echeverría Alvarez, como presidente, expide la Ley del Seguro Social, la que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1973 y que hasta la fecha se encuentra vigente.

Esta nueva Ley nos da el concepto de lo que es actualmente el Seguro Social en México, además nos da el concepto general y amplio de lo que se entiende por Seguridad Social.

"Art. 2.- La seguridad social, tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo"¹.

En esta nueva Ley podemos notar la expresión jurídica de la política social seguida por el régimen el cual, busca acortar el plazo para que todos los mexicanos tengamos asegurado el derecho de la salud, por otra parte también esta garantizada la asistencia médica, así como la protección de los medios de subsistencia, que de una u otra forma contribuyen para que haya una plena realización en los individuos así como miembros de la sociedad que se pretende sea --

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social, ed. Porrúa Méx.- 1984. p. 7.

más justa.

Siguiendo con el estudio de esta nueva Ley, encontramos una figura nueva que cubre un cuarto ramo del Seguro Social Obligatorio, el cual se encuentra constituido por las guarderías infantiles, a las que tienen derecho los hijos de las aseguradas.

Por último, otro paso que se da hacia el tránsito definitivo tendiente a lograr llevar a la realidad, lo que se entiende por el concepto de Seguridad Social, es el que establece la gran posibilidad de que se pueda proporcionar servicios médicos a la población profundamente marginada de todos aquellos beneficios que proporcionan los avances sociales y que además, poseen en algunos otros casos una capacidad nula de contribución, para tal efecto y para solucionar dicho problema la Ley establece los servicios de solidaridad social, a través de los que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga a estos grupos marginados, asistencia médica, sin que perciba una cotización en efectivo, por parte de estos grupos marginados, lo que se hace es canalizar las posibilidades de trabajo de aquellos grupos, a efecto de con ese mismo trabajo estas personas contribuyan con trabajo que de una u otra manera, beneficie a la localidad donde viven"¹.

Esta es una figura muy avanzada, a través de la que se -

1.- Seguridad Social. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, colección Seminarios núm. 2, Hostoría y Estructura del I.M.S.S., por Alfonso Murillo Guerrero, Méx. 1976; p. 106.

pretende y se esta logrando, pero que además se encuentra bien establecida en la nueva Ley, sumar los esfuerzos de diversas instituciones nacionales, para que a través de toda esta unión de fuerzas, se encuentre una solución viable, al gran problema que significa la marginación de grupos, la -- cual es un gran problema, dado el elevado número de ellos -- que todavía en la actualidad sufre en nuestro país.

Como ya quedo establecido anteriormente, uno de los objetivos que se persiguen es ampliar las marcas de aseguramiento y con esta nueva Ley se esta logrando paulatinamente a través de diversos medios.

Otro de los aciertos que podemos señalar de esta nueva Ley, es que da protección a los trabajadores a domicilio, -- que la Ley de 1943 habia dejado marginados de el Seguro Social, estos grupos que en algunas ciudades del país son tan numerosos y que por lo general se ha detectado que cuentan con tan bajos recursos y la protección social con que cuentan en la mayoría de los casos es nula, entre ellos podemos señalar a las costureras que llevan el trabajo a su domicilio y que por lo general desarrollan jornadas muy largas, -- todos estos trabajadores a domicilio, tienen mucha dificultad para poder establecer la relación de trabajo, motivo -- por el cual, habían quedado marginados de la Seguridad Social desde la publicación de la Ley del Seguro Social de 1943, ahora con la nueva Ley, gozan de la protección que proporciona el Seguro Social, a partir del primero de abril de 1973 año en que es publicada dicha Ley.

Esta Ley recoge todas las experiencias que desde 1954, -- se viene dando en el campo y sobre todo algo muy importante la experiencia que se obtiene de los decretos presiden-

ciales henequeneros y tabacaleros , en algunos de sus artículos, como son el 16 y 17 entre otros.

"Art. 16.- A propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal fijará mediante decretos, las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el más pronto disfrute de los beneficios del Seguro Social a los trabajadores del campo, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades, las condiciones sociales y económicas del país y las propias de las distintas regiones.

En igual forma procederá en los casos de ejidatarios-comuneros y pequeños propietarios.

Art. 17.- En los decretos a que se refieren los artículos 13 y 16 se determinará:

- I.- La fecha de implantación y circunscripción territorial que comprende;
- II.- Las prestaciones a que se otorgarán;
- III.- Las cuotas a cargo del Gobierno Federal;
- IV.- La contribución a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados;
- V.- Los procedimientos de inscripción y los de cobro de las cuotas; y
- VI.- Las demás modalidades que se requieran conforme a esta Ley¹.

Como es de notar en la transcripción textual anterior la nueva Ley plasma en estos artículos, lo relativo a la incorporación del sector rural mediante esquemas modificados.

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, México 1984, pp. 10 y 11.

La Ley señala expresamente que toda extensión al campo se ira haciendo llegar a través de la publicación de decretos especificos, para cada caso particular, esto se hace para que cada caso sea debidamente estudiado y analizado individualmente.

Por eso, el Instituto Mexicano del Seguro Social, realiza estudios especificos a cada grupo, en los que se determinan todas las posibilidades que pudieran darse para el aseguramiento, y en su caso sugerir al Poder Ejecutivo -- Federal la expedición de un decreto, en el que se señalen los sujetos de aseguramiento, entre otras cosas, las prestaciones que les serán otorgadas a dichos sujetos, las cotizaciones y la distribución entre los propios sujetos beneficiarios, es decir alguna figura jurídica que haga -- las veces de retenedor o de patrón y por consiguiente la aportación de la Federación. Esto en la práctica ha permitido que la incorporación de estos sectores se dé de una manera más sistemática y ágil de estos campesinos al régimen del Seguro Social.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene facultades para organizar, establecer y operar unidades médicas destinadas a -- los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estadios de desarrollo del país -- constituyen polos de profunda marginación rural, suburbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social; estos servicios sociales de -- beneficio colectivo comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria. Así tenemos que de la Ley

del Seguro Social se desprende el convenio IMSS-COPLAMAR y los decretos que con posterioridad a éste emitió el -- Ejecutivo Federal, mismos que se han publicado en el Diario Oficial en las fechas que a continuación se anotan.

5 de octubre de 1979	12 de marzo de 1980
10. de octubre de 1980	10. de diciembre de 1980
15 de diciembre de 1980	5 de enero de 1982
20 de abril de 1983	8 de marzo de 1984

"Como contraprestación por los servicios recibidos, la población beneficiada realizará trabajos en beneficio -- propio, tanto en el ámbito familiar, como en el comunitario así mismo podrán hacerse aportaciones en efectivo, administrados por el propio Comité de Salud, para complementar el costo de las obras de beneficio colectivo en aspecto de promoción para la salud y de saneamiento del -- ambiente, aportaciones que de ninguna manera deberán reconocerse como pago o retribución por los servicios recibidos"¹.

Por otra parte, podemos señalar al respecto que el modelo de atención integral a la salud que proporciona el Programa IMSS-COPLAMAR encuentra su marco jurídico en la propia Ley del Seguro Social, que en su capítulo dedicado a los Servicios Sociales identifica la necesidad de trascender la limitada protección de los seguros sociales, - para extender los beneficios que genera el desarrollo de la seguridad social, para los grupos menos favorecidos --

1.- Organización y Funcionamiento del Comité de Salud. - Colección de Manuales IMSS-COPLAMAR, para Unidades Médicas Rurales. Base Legal, México 1980. p. 6.

por un desarrollo desigual, y que no tienen capacidad contributiva para costear su aseguramiento.

"Art. 232.- Los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 8 de esta Ley, comprenden:

- 1.- Prestaciones Sociales; y
- 2.- Servicios de Solidaridad Social.

Art. 237.- El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social, los que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estadio de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, sub-urbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Queda facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social.

Art. 238.- El Instituto proporcionará el apoyo necesario a los servicios de solidaridad social que esta Ley le atribuye, sin perjuicio del eficaz otorgamiento de las prestaciones a que tienen derecho los asegurados en el régimen del Seguro Social.

Art. 239.- Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiarios del régimen del Seguro Social.

La Asamblea General determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volumen de -

recursos propios que el Instituto pueda destinar a la -- realización de estos programas.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicie que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley¹.

El modelo de atención integral a la salud que aplica el IMSS-COPLAMAR considere primordialmente la participación de la comunidad en forma conciente y comprometida con la solución de sus problemas de salud; si bien es cierto que el concepto de solidaridad social expresado en la Ley del Seguro Social establece la participación de los beneficiados por estos servicios, la nueva Ley General de la Salud aclara en su artículo 58 como podrán participar la comunidad en los servicios de salud.

Por lo anterior, se considera importante transcribir las siete acciones básicas en la Ley, que atañen a la participación de la comunidad.

- "a).- Promoción de hábitos de conducta que contribuya a proteger la salud o a solucionar problemas de salud e -- intervención en programas de promoción y mejoramiento de la salud y de prevención de enfermedades y accidentes.
- b).- Colaboración en la prevención o tratamiento de problemas ambientales vinculados a la salud.
- c).- Incorporación de los habitantes como auxiliares vo-

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, Mex 1984, pp. 77-79.

luntarios en la realización de tareas simples de atención médicas y asistencia social, y participación en determinadas actividades de operación de los servicios de salud, -- bajo la dirección y control de las autoridades correspondientes.

d).- Notificación de la existencia de personas que requieran de servicios de salud cuando éstas se encuentren impedidas de solicitar auxilio por sí mismas.

e).- Formulación de sugerencias para mejorar los servicios de la salud.

f).- Informar a las autoridades competentes de las irregularidades, deficiencias que se adviertan en la prestación de servicios de salud.

g).- Otras actividades que coadyuvan a la protección de la salud.

Así mismo tenemos que el artículo 36 de la misma Ley - señala:

Art. 36.- Para la determinación de las cuotas de recuperación de tomarán en cuenta el costo de los servicios y las condiciones socio-económicas del usuario.

Las cuotas se fundarán en principio de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose eximir el cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlos, o en zonas de menos desarrollo económico y social conforme a las disposiciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (Secretaría de Salud)

Lo anterior implica que la ubicación del programa en zonas eminentemente marginadas o de menos desarrollo económico y social tácitamente lo exime del cobro de cuotas de recuperación."

Por otra parte, como uno de los aciertos de esta nueva ley, podemos hacer mención a lo siguiente: Se otorgan ahora las prestaciones de enfermedades y maternidad para los hijos que al cumplir los 16 años, (edad límite de la Ley anterior), sigan estudiando en planteles del sistema educativo nacional, con esto entendemos, que los hijos de asegurados de 16 a 25 años de edad, pueden seguir recibiendo la protección que brinda el Seguro Social, si continúan estudiando.

"Art. 92.- Quedan amparados por este ramo del seguro social:

VI.- Los hijos del asegurado hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional o, si no pueden mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen;"¹.

Entre otro de los aciertos de esta nueva ley, tenemos que se extienden los servicios médicos a los trabajadores en huelga, este beneficio, también abarca a los familiares de dichos trabajadores, esto durante el tiempo que dure la huelga, lo que hace congruente la legislación laboral con la Constitución.

Ciertamente esta nueva Ley introduce innovaciones de gran importancia si consideramos que un sistema de seguros sociales, o todavía más, un sistema de seguridad social es tanto más amplio y completo en la medida que proteja -

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, Méx. 1984, p. 36.

un mayor número de personas, hasta lograr el total de la población; ahora si tomamos en cuenta que es más amplio y más completo en la medida que proteja por un mayor número de riesgos; y si por último, consideramos que es amplio y generoso en virtud de que la compensación de esos riesgos sea más elevada respecto a la prestación económica hasta llegar al 100 % de lo que se dejó de percibir.

El nuevo ordenamiento jurídico, amplía el campo de -- aplicación de una manera importante al introducir el ramo de guarderías para hijos de aseguradas, el cual se en encuentra debidamente establecido en el capítulo designado al seguro de guarderías para hijos de aseguradas, en los artículos del 184 al 193.

SEGUNDA PARTE
REGLAMENTO DEL ARTICULO 274
DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES
TEMARIO.

1.- Notificaciones.

1.- Notificaciones. El recurso de Inconformidad: Es el medio a través del cual los sujetos de la previsión social y los patronos, hacen valer sus acciones contra las resoluciones dictadas por los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Generalmente, los sujetos de la previsión social en las disputas que tienen con los organos respectivos de los Institutos, presentan su queja, denuncia o inconformidad ante los organos creados por la Ley, Consejos Técnicos o Juntas Directivas, encargadas en los casos de su competencia de resolver los conflictos entre sus aseguradores, Las normas jurídicas que rigen dichas controversias corresponden al Derecho Procesal de la Previsión Social y se encuentran consignadas en las leyes respectivas que posteriormente serán incluidas, en este caso la Ley del Seguro Social y el Reglamento del artículo 274 de la misma Ley.

Los recursos administrativos laborales se hacen valer por disposición de las leyes creadoras de los institutos de la previsión social como organismos descentralizados de la administración social estructurada en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las controversias administrativas en el Instituto Mexicano del Seguro Social, corresponde tanto a los tra-

bajadores como a sus familiares o beneficiarios, así como a los patrones, plantear ante el Consejo Técnico del Instituto los conflictos que se relacionen con subsidios, pensiones, distribuciones de aportes para valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clase o grado de riesgos, etc.; en razón de la insatisfacción de aquellos por las decisiones que tomen los funcionarios del IMSS, encargados de intervenir en las actuaciones -- antes mencionadas.

Como organo encargado de dirimir las controversias, -- corresponde al H. Consejo Técnico con fundamento en lo dispuesto por el artículo 253 en su fracción XIII de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice:

"Art. 253.- El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes.

Fr. XIII.- Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo, a los consejeros consultivos delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274"

Así tenemos que el Consejo Técnico, conocerá de los -- problemas o conflictos entre asegurados y aseguradores -- independientemente de que unos y otros en caso de inconformidad contra las resoluciones del propio Consejo Técnico, pueden recurrir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para que en definitiva resuelva el conflicto como lo establece el artículo 275 de la Ley del Seguro Social.

Las normas procesales para los conflictos, se consig-- nan en los artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social, que se transcriben en seguida:

"Art. 274.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, -- acudiran en inconformidad, en la forma y términos que es tablezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubieren sido impugnados en la forma y términos que señala el reglamento correspondiente, se entenderán consentidas".

"Art. 275.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las aportaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior".

En la Ley anterior, y en su artículo 134 establecía lo siguiente:

"Art. 134.- Las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, se resolverán una vez agotado el recurso que establece el artículo anterior por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

De lo anterior, se desprende que la nueva Ley introduce un cambio radical, al establecer en su artículo 274 -- que no habra necesidad de agotar previamente el recurso

de inconformidad, ya que en la Ley anterior en su artículo 134, establece que se resolverá una vez agotado el recurso de inconformidad, señalado por el artículo 133. Con esta reforma se logra que los problemas que pudieran -- presentarse tengan una solución más rápida.

La tramitación del recurso de inconformidad, que es -- establecido por la Ley del Seguro Social, se regirá por las disposiciones del Reglamento del propio artículo -- 274 de la Ley del Seguro Social y supletoriamente a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, así por lo señalado en el Código Federal de Procedimientos Civiles así de igual forma por la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo primero del Reglamento del Artículo 274 de la -- Ley del Seguro Social.

El trámite de dicho recurso, como lo establece el artículo segundo del mencionado reglamento, estará a cargo de la Unidad de Inconformidades, la que depende del Consejo Técnico. Por otra parte tenemos que también el Secretario General del Instituto, o en su defecto por el Prosecretario General, serán las autoridades a quienes -- de acuerdo con el reglamento, toca autorizar con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, esto con el fin de poner los expedientes en estado de resolución.

Por otra parte cabe señalar que estos mismos funcionarios tienen facultades para resolver la admisión del recurso y aún de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando esto sea procedente.

Siguiendo con el análisis del reglamento del artículo

lo 274 de la Ley del Seguro Social, tenemos que cuando - el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos-Delegacionales para ventilar y en su caso, resolver el - recurso de inconformidad, y en los términos de este re--glamento lo anterior con fundamento en lo dispuesto por el artículo 253, fr. XIII de la Ley del Seguro Social, - las funciones que son de la competencia de la Unidad de Inconformidades, serán desempeñadas por los Servicios Ju--rídicos Delegacionales, y así de la misma manera sucede-- con las funciones del Secretario General del Instituto-- las cuales recaen en el Secretario del Consejo Consulti--vo.

Después de que a quedado establecido que autoridades serán las encargadas de la tramitación del recurso, pasa--remos a señalar los requisitos que deberá llenar el es--crito en el cual se interponga el recurso de inconformi--dad.

a).- Expresará el nombre y domicilio del recurrente así como el número de su registro patronal, o de su cédu--la de inscripción como asegurado, según sea el caso.

b).- Mencionará con precisión la oficina o funcionario--de que emane el acto reclamado, indicando con claridad - en que consiste este acto y citando en su caso las fe--chas y números de las liquidaciones, oficios o documen--tos en que conste la determinación impugnada, así como - la fecha en que éste le hubiera sido dado a conocer;

c).- Hará una exposición sucinta de los motivos de in--conformidad y fundamento en preceptos legales; y

d).- Contendrá una relación con las pruebas que preten--da se reciban para justificar los hechos en que apoye -

el recurso"¹.

Además con este escrito se deberá exhibir los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme.

Si el escrito por medio del cual se interpone el recurso de inconformidad, no llenara los requisitos antes señalados o fuere obscuro, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, en el caso que se presentare, prevendrá al recurrente, por una sola vez, esto con el objeto de que dicho escrito sea aclarado corregido o en su caso cubra los requisitos señalados anteriormente en dicha prevención deberá ser señalado en concreto los defectos o irregularidades contenidas en el escrito, además que se apercibirá al recurrente, para que en caso de no desahogar tal prevención en el término de cinco días el escrito será desechado de plano; pero al dar cumplimiento a la prevención dentro del término legal señalado anteriormente, se deberá dar curso al escrito de inconformidad, ahora en el caso de que no se cumpla, el promovente, tiene dos opciones; una acudir ante el Consejo Técnico y otro acudir ante el Consejo Consultivo según sea el caso, esto en los términos del artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, que es el que señala el recurso que se da a la tramitación de el recurso de inconformidad, que es el de revocación, dentro de la tramitación del recurso de incon-

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Prorrus México 1984 p. 175.

formidad.

Ahora bien como término para interponer el recurso de inconformidad, tenemos que el reglamento antes invocado - señala que se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugna.

La presentación del escrito de inconformidad, deberá ser hecha directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente, otro medio para la presentación, que señala el propio reglamento, es que se haga por medio de correo con servicio de registrado, con acuse de recibo, - este escrito deberá ser dirigido al Consejo Técnico, o en su caso al Consejo Consultivo Delegacional.

Como fecha de presentación, como es lógico será aquella que se anote a su recibo en la Oficialía de Partes respectiva o la de su depósito en la oficina postal.

Si el recurso fuere interpuesto extemporáneamente, -- será desechado de plano, ahora bien si dicha extemporaneidad, se llegare a comprobar en el curso del procedimiento este desde luego se sobreseerá.

"a).- En los casos de inconformidad, interpuesta por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, en los términos de la parte final del artículo 28 de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice:

Art. 28.- (parte final) El Instituto, mediante estudio técnico-jurídico de los contratos colectivos de trabajo -- oyendo previamente a los interesados, hará la valuación actuarial de las prestaciones contractuales, comparando las individualmente con las de la Ley, para elaborar las-

tablas de distribución de cuotas que correspondan.

La Unidad de Inconformidades o los Servicios Delegacionales Jurídicos, en su caso, deberán dar vista a los sindicatos titulares de los Contratos Colectivos valuados, por un término de ocho días, y así estos sindicatos manifiesten, ante la propia Unidad de Inconformidades o los Servicios Jurídicos Delegacionales, su anuencia o en tal caso su oposición a los puntos de vista patronales - después de esto aporten las pruebas y en su caso los alegatos que a su interés convengan hacer valer.

b).- En los casos en que se trate de inconformidades que sean interpuestas por los asegurados o en su caso por sus beneficiarios por reconocimiento de prestaciones efectivas mayores que las concedidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se deberá correr traslado con la promoción respectiva a dicho patrón, para que dentro del término de ocho días, manifieste lo que a sus intereses convenga, y así intervenga en el procedimiento¹.

A este escrito de inconformidad, debe anexarse tantas copias como sindicatos o patrones deban ser emplazados - así mismo deberán nombre y domicilio donde dichos terceros puedan ser emplazados para que tengan oportunidad de tomar parte en el procedimiento.

Siguiendo con el estudio del Reglamento, tenemos que señala en su artículo sexto que las notificaciones deberán ser hechas a los recurrentes en la forma señalada --

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa México 1984. p. 174.

por el Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, en su parte relativa a las notificaciones.

Así tenemos que en el capítulo II, señala la forma en que deberá ser realizadas tales notificaciones.

En su artículo 134, señala que las notificaciones de los actos administrativos se harán:

"I.- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes de informes o documentos y de actos administrativos que puedan ser recurridos.

II.- Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior.

III.- Por estrados, en los casos que señalen las leyes fiscales y este código.

IV.- Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiere fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio o que éste o el de su representante no se encuentre dentro del territorio nacional.

Dichas notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas y las practicadas se deberá, proporcionar al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la notificación se haga directamente, las autoridades fiscales deberán señalar la fecha en que ésta se efectúa, recibiendo el nombre y la firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si por alguna razón esta persona se niega a una u otra cosa, dicha situación se hará constar en el acta de notificación.

La manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá -- efectos de notificación en forma desde la fecha en que -- se manifieste haber tenido tal conocimiento, si ésta es -- anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notifi-- cación de acuerdo con el párrafo anterior.

Por otra parte tenemos que las notificaciones se po-- drán llevar a cabo en las oficinas de las autoridades -- fiscales, si las personas a quienes debe notificarse se -- presentan en las mismas.

Por otra parte dichas notificaciones también se po--- drán hacer en el último domicilio que el interesado haya señalado para los efectos del Registro Federal de Contri-- buyentes, salvo que hubiere designado otro para recibir -- notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de algún procedimiento administrativo, tratándose de las-- actuaciones relacionadas con el trámite o la resolución-- de los mismos.

La Ley señala que toda notificación personal, realiza-- da con quien deba entenderse será legalmente válida aún-- cuando no se efectue en el domicilio respectivo o en las oficinas de las autoridades fiscales,

Cuando se trate de actos relativos al procedimiento -- administrativo de ejecución, dicho citatorio será siempre para que espere el día hábil siguiente y a una hora fija en el caso de que la persona o su representante legal no esperare, la diligencia se practicará con la persona que-- se encuentre o en su defecto con algún vecino.

Si las notificaciones se refieren a requerimientos pa-- ra el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro.

de los plazos legales, los honorarios se cargarán a cuenta de la persona que haya incurrido en dicho incumplimiento.

Las notificaciones por estrados se harán fijando durante cinco días el documento que se pretende notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe tal notificación. Dicha autoridad deberá dejar constancia de lo anterior en el expediente respectivo. En esos casos se tendrá como hechas las notificaciones al sexto día siguiente a aquél en que se hubiese fijado tal documento.

Las notificaciones que deban ser realizadas por medio de edictos se harán mediante publicaciones durante tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República, la que deberá contener un resumen de los actos que deban ser notificados. En este caso se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación.

Siguiendo con el análisis del Reglamento tenemos que se notificarán personalmente los acuerdos o resoluciones que admitan o desechen el recurso, admitan o desechen las pruebas, contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias, ordenen diligencias para mejor proveer, cuando éstas requieran la presencia o la actividad procesal del inconforme, pongan fin al recurso de inconformidad o cumplan resoluciones de los tribunales.

Se notifican por correo registrado, con acuse de recibo los acuerdos que contengan algún requerimiento a terceros ajenos al recurso; resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución; declaren el sobreseimiento del recurso o decidan sobre el recurso de revoca-

ción.

Los demás proveídos que se dicten, y que sean considerados de mero trámite, desde luego estarán a disposición de los interesados, para su debida consulta en el expediente respectivo.

Continuando con el estudio de las notificaciones tenemos que las que deban hacerse a terceras personas se verificarán siempre en forma personal. Pero una vez hecha la primera de estas notificaciones a las terceras personas interesadas se observará lo señalado anteriormente.

Así tenemos que las notificaciones personales se realizarán en el domicilio que hubiere señalado el inconforme para recibirlas, y en su defecto, en el que tuviese registrado en el Instituto.

Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente al en que se haya hecho tal notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de la resolución que se notifique.

Así mismo los términos que se hayan fijado en, los acuerdos o resoluciones que se notifiquen, comenzarán a correr el día siguiente de la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva. En dichos términos solo se computaran los días hábiles, y debemos entender como tales aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto.

Al interponerse el recurso de inconformidad, y cuando la persona que lo interponga lo haga en representación de otra persona ya sea física o moral, deberá justificar su personalidad con apego a las reglas del Derecho Común.

Si dicho documento no se acompañare al esc rito por me

dio del cual se interponga el recurso de inconformidad, en el cual acredite la personalidad, se prevendrá al ocurso para que haga tal justificación en un término de cinco días, con el apercibimiento de que si no lo hace dentro -- del término legal concedido, se desechará el recurso inter puesto, haciendo efectivo el apercibimiento cuando así co-- rresponda.

Por otra parte y pasando a lo que respecta a las actua-- ciones en los recursos de inconformidad, estas pueden tener lugar previo acuerdo del Consejo Técnico o del Secre-- tario General o en su caso, del Consejo Consultivo o del -- Secretario de éste, en los días y horas inhábiles.

Lo anterior cuando no sea posible concluir una diligen-- cia o actuación dentro de las horas hábiles del día en -- que estas se hubiesen iniciado, los mismos organos y fun-- cionarios podrán habilitar el tiempo necesario para el -- desahogo de la actuación o diligencia de que se trate¹.

De lo anterior se desprende que siempre deberán ser ha-- bilitados los días y horas, para el término de las actua-- ciones o diligencias.

El artículo sexto del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es innecesario puesto que los artícu-- los siguientes a éste señalan lo mismo que es establecido-- por el Código Fiscal de la Federación, en su capítulo co-- rrespondiente a las notificaciones, por lo que esta dupli-- cando innecesariamente en ambas leyes.

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa Méxi-- co 1984. pp. 174-176.

CAPITULO II
DE LA TRAMITACION DEL RECURSO
TEMARIO.

1.- Pruebas.- a).- Documentales. b).- Periciales. c).-De Inspección. d).- Testimoniales. 2.- Proyecto de Resolución. 3.- Apreciación de la pruebas.

1.- Pruebas. Una vez que haya sido aceptado o se haya dado entrada al escrito en que se interponga el recurso de inconformidad con apoyo en lo establecido por el artículo once del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. "Se procederá de oficio, a pedir los informes conducentes a las dependencias del Instituto, que se encuentren involucradas, las que deberán rendirlos en el término de tres días, en este término se da una excepción y es en los casos en que fuere necesario practicar alguna inspección o diligencia especial, el Secretario o el Secretario del Consejo Consultivo en su caso y en vista de las circunstancias, señalará el término dentro del que habrá de ser producido el informe solicitado"¹.

A).- Documentales. En las pruebas documentales, a las que se refiere el artículo 12 del Reglamento, deberán ser anexadas al escrito de inconformidad, a menos que no se encuentren a disposición del oferente, tal circunstancia deberá ser señalada por el recurrente para que sean recibidas por la Unidad de Inconformidades o por los Servicios Jurídicos Delegacionales, en tal circunstancia debe-

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa México 1984. p. 176.

rá señalar el ocurso de los archivos y oficinas de las -
cuales deberán de obtenerse esos elementos probatorios.

"Si en un plazo no mayor de quince días aun no es re-
cibida la documentación solicitada, tal circunstancia se-
hará del conocimiento del inconforme, así mismo se le re-
querirá para que dentro de los quince días hábiles sea -
él quien recabe tales documentos y rinda la prueba, aper-
cibido de que de no hacerlo la misma se declarará desier-
ta"¹.

B).- Periciales. La prueba pericial se sujetará a las re-
glas que establece para tal efecto el propio Reglamento-
en su artículo 12 segundo parrafo, el que establece lo --
siguiente:

"La prueba pericial queda sujeta a las siguientes re-
glas: al ofrecerse se indicarán los puntos sobre los que
versará y se designará perito, quien deberá tener título-
debidamente registrado de la profesión relativa a la ma-
teria sobre la cual hebrá de emitir su opinión, salvo que
se trate de actividades no consideradas como profesiona-
les por la Ley. De no cumplir con los requisitos que se -
indican, la prueba se desechará de plano.

El recurrente deberá presentar al perito en un plazo-
de cinco días a partir del siguiente al en que surta sus
efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que
acepte su cargo. El perito exhibirá su dictamen dentro de
los quince días siguientes al de su aceptación.

En el caso de que el recurrente no presente al perito

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa Mé-
xico 1984. p. 177.

éste no acepte el cargo o no exhiba el dictamen, todo --
ello dentro de los términos señalados en el párrafo ante-
rior, la prueba se declarará desierta.

Cuando por causas no imputables al oferente o por una
especial complicación de la probanza, esté por transcu-
rrir el término señalado para su desahogo, sin que éste -
se haya podido realizar, la Unidad de Inconformidades o -
los Servicios Jurídicos Delegacionales, señalarán un nue-
vo plazo prudencial a petición del interesado¹.

C).- De la Inspección. En esta probanza no contiene mayor
complicación, solo se tienen que señalar los puntos sobre
los que versará, como lo señala el propio artículo 12 del
Reglamento en estudio, en su párrafo sexto.

D).- Testimoniales. Esta prueba será ofrecida y se señala-
rán los nombres y domicilios de las personas que servi-
ran de testigos, además en el mismo escrito se acompañará
el interrogatorio sobre el que versará la prueba, por ---
otra parte también el oferente puede formular verbalmen-
te las preguntas respectivas.

En este caso se puede observar que hay dos alternati-
vas para el desahogo de esta prueba, ya que puede ser por
medio de interrogatorio presentado por escrito, o bien --
verbalmente donde el oferente realizará directamente las
preguntas que considere necesarias.

Por otra parte tenemos que el mismo artículo 12 del -
ordenamiento legal en consulta, señala expresamente que -
no será admitida la prueba confesional, pero da la opción

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa Mé-
xico 1984. p. 177.

a los informes que serán rendidos por las dependencias o funcionarios del Instituto, los que se solicitarán después de que hubiese sido admitido el recurso, como ya quedo establecido anteriormente.

Todas estas pruebas serán admitidas siempre y cuando se relacionen con la controversia, por otra parte que tam poco sean contrarias al derecho o la moral.

Como es lógico en la recepción de las pruebas deberá señalarse las fechas que sean necesarias para que tengan lugar todas las diligencias propuestas y puedan realizarse de la mejor manera.

El artículo 15 del mismo ordenamiento indica que "El Consejo Técnico y el Secretario General del Instituto o en su caso, el Consejo Consultivo y el Secretario de éste tendrán en todo tiempo, la facultad de decretar diligencias para mejor proveer cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes"¹.

Así mismo las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince días, los que podrán ser prorrogados por una sola vez, esto a juicio del Secretario General o del Secretario del Consejo Consultivo, según se de el caso.

2.- Proyecto de Resolución. En éste procedimiento no se da la face respectiva a los alegatos que si se da en los procedimientos civiles como se puede apreciar de lo estipulado por el artículo diez y siete del Reglamento legal en consulta al señalar lo siguiente:

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa México 1984. p. 178.

Art. 17.- "Concluido el término de la recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta días. Para el efecto, la Unidad de Inconformidades o, en su caso, los Servicios Jurídicos Delegacionales, elevarán ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional, por conducto del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo el expediente con el proyecto de resolución que servirá de base para la discusión y votación de dicho fallo"¹.

Art. 18.- "Los proyectos de resolución serán elaborados por la Unidad de Inconformidades o por los Servicios Jurídicos Delegacionales, y sometidos, respectivamente, a la consideración del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se dé por terminado el trámite de los expedientes relativos. Los acuerdos que dicten el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional -- para aprobar, modificar o desechar los citados proyectos serán firmados por el Presidente de cada uno de dichos cuerpos colegiados y las resoluciones que pongan fin a los recursos de inconformidad serán autorizados por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Delegacional, según el caso, y serán devueltas a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación"¹.

Así mismo las resoluciones que pongan fin al recurso

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa México 1984, p. 178.

de inconformidad se dictarán por mayoría de votos entre los integrantes del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional respectivamente. En el caso de que alguno de los integrantes de los cuerpos colegiados señalados anteriormente se encuentre en desacuerdo, éste expresará al votar el motivo por el cual no está de acuerdo, además podrá formular voto razonado, el que se agregará al expediente. Concediendo un término de cuarenta y ocho horas, siguientes a la discusión del negocio, como lo establece el artículo 20 del Reglamento en consulta.

3.- Apreciación de las Pruebas. El recurso de inconformidad es un recurso administrativo el que tiene por objeto que el Consejo Técnico, en su carácter de representante legal y administrativo del Instituto, ratifique o rectifique las resoluciones que sean dictadas por funcionarios del mismo Instituto a efecto de que esas resoluciones, en caso de ser aprobadas puedan ser consideradas como emanadas del mismo¹.

Es el artículo 21 del Reglamento, el que establece la forma en que han de ser valoradas las pruebas aportadas por el inconforme, las que se apreciarán conforme al Derecho común, pero si el Consejo Consultivo Delegacional o el Consejo Técnico estimaren que sea pertinente apartarse de ellas entonces serán razonados cuidadosa-

1.- En Torno al Seguro Social."Alfonso Herrera Gutiérrez".ed. Gráficos Galeza, México 1959. p. 35.

mente su fallo.

Expuesto lo anterior y enfocado al problema desde el punto de vista práctico y en armonía con la naturaleza y las finalidades del recurso de inconformidad, se hace necesario determinar si la valoración de las pruebas -- debe hacerse con sujeción a las normas del Derecho común, que en este caso, serán las contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para la Ley del Seguro Social que es una Ley federal, adoptandose por ende -- un sistema legalista o tasado; o sí por el contrario el Consejo Técnico del Instituto en uso de las facultades que le otorga el artículo 21 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social antes citado, debe -- establecer un sistema menos estricto que permita estimar las pruebas con mayor libertad sin perjuicio de que esa estimación se razone cuidadosamente en la parte conducente del fallo, como lo exige el precepto antes indicado.

El sistema de prueba libre otorga al juzgador un amplio arbitrio para estimar la prueba, ya que no existen taxativas legales que le impongan en cada caso una valoración formal de la misma. Si al recurso de inconformidad sólo concurren el quejoso y el Instituto, no es aconsejable adoptar un sistema legal estricto en la valoración y en la apreciación de las pruebas, como si se tratara de litigios civiles, porque en estos existen dos -- intereses particulares en pugna, en tanto que en el recurso de inconformidad el Consejo Técnico solo tiene como finalidad determinar si la resolución de uno de sus funcionarios es o no procedente, para así mismo ratifi--

carla o rectificarla.

En otras palabras, aun no existen intereses encontrados entre el recurrente y el Instituto, supuesto que éste último no ha dictado una resolución definitiva.

No es lógico que el Instituto, solo para aprobar la resolución de uno de sus funcionarios, acuda a formalidades en perjuicio del recurrente, como si se tratara de controversias seguidas ante los tribunales de justicia en los cuales éste si defiende sus intereses contra un tercero.

Por consiguiente debe establecerse un sistema más flexible, en el cual ni exista absoluta supeditación del juzgador a las reglas del derecho preestablecido al respecto ni se menosprecien los principios de la lógica. Por tal motivo las pruebas deben ser valoradas y apreciadas con libertad, pero fundando racionalmente la estimación que se haga de ellas, tanto al considerarse fehacientes o no, como al darseles un alcance probatorio, juzgadas ya sea individualmente o en conexión con otras pruebas.

Si por el contrario en el recurso de inconformidad además del recurrente y el Instituto existe un tercero a quien la resolución final puede perjudicar, como en esos casos hay dos intereses encontrados sobre los que el Instituto va a decidir, sí deben apreciarse las pruebas con arreglo a las normas que rigen en el derecho común.

Este es el criterio que ha adoptado el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su acuerdo número 52270 de fecha 3 de febrero de 1958, que a

la letra dice lo siguiente:

"I.- En la apreciación de las pruebas en los recursos de inconformidad,deberán distinguirse el caso en que -- sólo figuren el recurrente y el Instituto,o bien el de-- que además exista un tercero,que tenga tal carácter por disposición de la Ley y pueda resultar perjudicado con el fallo del Instituto;

II.- En el primer caso;es decir,cuando en el recurso de inconformidad sólo participan el recurrente y el Instituto la apreciación de las pruebas deben apartarse de -- las reglas que rigen en el derecho común y deben acep-- tarse todas aquellas que lleven el ánimo de la Oficina-- de Inconformidades,la convicción de que son ciertas,en-- cuyo supuesto deberán fundar y razonar cuidadosamente -- la parte conducente de su fallo:

III.- En el segundo caso;cuando en el recurso de inconformidad intervenga,además del recurrente y el Instituto un tercero a quien la Ley dé este carácter,que pueda resultar perjudicado con el fallo del Instituto,la apreciación de las pruebas se harán conforme a las reglas -- del derecho común;y

IV.- Las reglas del derecho común a que se refiera el -- artículo 21 del reglamento del artículo 274 son las con-- tenidas en el Código Federal de Procedimientos Civi--- les"¹.

Por otra parte tenemos que las resoluciones que pon-- gar fin al recurso de inconformidad se notificarán per--

1.- En torno al Seguro Social."Alfonso Herrera Gutié--- rrez.ed. Gráficos Galeza,México 1959.pp. 42 y 43.

sonalmente al recurrente o a su representante legal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma

Lo anterior tomando en cuenta lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación en su parte relativa a las notificaciones.

Así tenemos que el artículo 24 estipula lo siguiente "Art. 24.- Las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se ejecutarán en el término de quince días, salvo en el caso en que el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, ampliaren el plazo"¹.

Las faltas por incumplimiento de las disposiciones de el Reglamento que sean cometidas por los funcionarios encargados de su aplicación, serán sancionadas disciplinariamente según sea el caso, por el Consejo Técnico o bien por los Consejos Consultivos Delegacionales.

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, - México 1984, p. 179.

CAPITULO III
RECURSOS DEL PROCEDIMIENTO
TEMARIO

1.- Revocación.

1.- Revocación. En el tema concerniente a la revocación como recurso dentro del procedimiento administrativo el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social lo encuadra dentro de un artículo, que es el 26 que a continuación se transcribe:

"Art. 26.- Contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el Recurso de Revocación ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. El recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano"¹.

Realizando un estudio del artículo anterior, podemos señalar que el recurso de revocación procede contra la admisión o no admisión del recurso y se tramitará ante el Consejo Técnico o Consejo Consultivo Delegacional, así como de las pruebas que se hayan ofrecido.

El mismo artículo señala como término para interponer el recurso de revocación de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación.

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, - México 1984. p. 179.

CAPITULO IV

SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ECONOMICO-COACTIVO.

TEMARIO

1.- Suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo.

1.- Suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo. El Reglamento del Artículo 274, señala cuales son los pasos a seguir para el procedimiento económico-coactivo, el -- cual a la letra dice:

"Art. 27.- La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, -- la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o ante las autoridades ejecutoras -- correspondientes y se tramitará aplicando también en -- todo lo conducente las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación"¹.

De lo anterior y siguiendo lo establecido por el Código Fiscal de la Federación, encontramos las diferentes formas en que las personas recurrentes podrán garantizar el interés fiscal, como lo señalan los siguientes --

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, - México 1984.p. 180.

artículos de la Ley antes mencionada:

*Art. 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto;

II.- Prenda o hipoteca;

III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión;

IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; y

V.- Embargo en la vía administrativa.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito, deberá ampliarse la garantía por el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes.

El reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

Se podrá dispensar el otorgamiento de la garantía en los casos y con los requisitos que señale el reglamento de este código.

Art. 142.- Procede garantizar el interés fiscal, cuando:

I.- Se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución;

II.- Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente;

III.- Se solicite la aplicación del producto en los términos del artículo 159 de este código;

IV.- En los demás casos que señalen este ordenamiento y las leyes fiscales.

No se otorgará garantía respecto de gastos de ejecución.

Art. 143.- Las garantías constituidas para asegurar el interés fiscal a que se refieren las fracciones III, IV y V del artículo 141 de este código, se harán efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución.

Si la garantía consiste en depósito de dinero en institución nacional de crédito autorizada, una vez que el crédito fiscal quede firme se ordenará su aplicación por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Art 144.- No se ejecutarán los actos administrativos cuando se solicite la suspensión ante la autoridad ejecutora y se acompañen los documentos que acrediten que se ha garantizado el interés fiscal. Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto cuya ejecución se suspende, se deberá presentar copia sellada del escrito con el que se hubiere intentado recurso administrativo o juicio. En caso contrario, la autoridad estará facultada para hacer efectiva la garantía, aun cuando se trate de fianza otorgada por compañía autorizada. Si al presentar el medio de defensa no se impugna la totalidad de los créditos que deriven del acto administrativo cuya ejecución

ción fue suspendida, deberá pagarse la parte del crédito consentido con los recargos correspondientes.

El procedimiento administrativo quedará suspendido -- hasta que se haga saber la resolución definitiva que -- hubiera recaído en el recurso o juicio.

No se exigirá garantía adicional si en el procedi--- miento administrativo de ejecución ya se hubieran embar gado bienes suficientes para garantizar el interés fis cal. En todo caso, se observará lo dispuesto en el ante-- penúltimo párrafo del artículo 141 de este código.

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesa dos podrán ocurrir al superior jerárquico de la autori dad ejecutora si se esta tramitando recurso o ante la - Sala del Tribunal Fiscal que conozca del juicio respec tivo, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y la garantía del interés fiscal El superior o la Sala ordenará a la autoridad ejecutora que suspenda provisionalmente el procedimiento adminis trativo de ejecución y rinda informe en un plazo de --- tres días, debiendo resolver la cuestión dentro de los - cinco días siguientes a su recepción"¹.

Después de realizar la transcripción textual de los artículos referentes a la garantía del interés según lo establece el Código Fiscal de la Federación, podemos se ñalar lo siguiente:

1.- Prontuario de Leyes Fiscales "Javier Foreno Padilla loa. edición, ed. Trillas, México 1984. pp. 68 y 69.

La ley señala cinco formas de garantizar el interés-fiscal entre las que son; depósito, prenda o hipoteca, -- fianza, obligación solidaria de un tercero y embargo en la vía administrativa.

Entre las causas por las que procede garantizar el interés fiscal señala las siguientes: cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se solicite prórroga para el pago de los créditos-fiscales. En estos dos casos creemos que es lógico que sea garantizado dicho interés fiscal, por que nunca debe quedar desprotegido por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien en todo momento vigilará que sea suficiente la garantía.

Si el fallo del Secretario General del Instituto o de el Secretario del Consejo Consultivo, fuere favorable se cancelará la garantía del interés en la medida que estas mismas autoridades determinen, devolviéndose el pago condicional que se hubiere efectuado.

TERCERA PARTE
PRESENTACION DEL PROYECTO
DE REFORMA.

CAPITULO I
PROYECTO DE REFORMA
TEMARIO.

1.- Exposición de Motivos.

1.- Exposición de Motivos. Como se desprende del estudio realizado al Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, los alcances jurídicos del recurso de Inconformidad, no cubre los daños causados a los asegurados o a sus beneficiarios, por los empleados del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los daños a que me refiero en el párrafo anterior -- son daños por atención médico-deficiente, donde el asegurado o sus beneficiarios, no se les preste el tratamiento médico adecuado y como consecuencia de esto, les resulten ciertas deficiencias o lesiones y en algunos casos llegando hasta la muerte.

Así tenemos que la Ley del Seguro Social, en su título Septimo, en el que se refiere a las responsabilidades y sanciones establece lo siguiente:

"Art. 281.- El Director General del Instituto, los consejeros, los funcionarios y empleados, así como las personas que a título de técnicos o de otro cualquiera sean llamados a colaborar, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público".¹.

1.- Leyes y Códigos; Ley del Seguro Social. ed. Porrúa, - México 1984. p. 95.

Así tenemos que el Código Civil para el Distrito Federal en Materia común y para toda la República en materia Federal, establece en su artículo 1910 lo siguiente:

"Art. 1910.- El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima"¹.

Es en el artículo 1915 del mismo ordenamiento legal, donde establece la forma en que se realizará la reparación del daño.

"Art.1915.- La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponde se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

1.- Código Civil, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. 6a. ed editorial Teocali, México 1984. p. 324.

Los créditos por indemnización cuando la víctima → fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes"¹.

Es de notar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es una institución de seguridad social y que por tal motivo se busca dar la protección que la ley otorga, al mayor número de personas por el mayor número de riesgos, al grado que se tiende a llegar a la universalidad de la Seguridad Social. Pero también es cierto -- que en la práctica en la prestación de los servicios -- que el Instituto otorga, se dan casos en los que los -- asegurados o sus beneficiarios llegan a sufrir daños -- que son consecuencia de tratamientos médico-deficientes, y que no pueden ser impugnados por medio del recurso de inconformidad que establecido por el artículo -- 274 de la Ley del Seguro Social, la misma autoriza la -- aplicación supletoria de el Código Civil y el Código -- Penal para los casos señalados anteriormente, para hacer valer la reparación del daño cuando esto sea posible o el pago de daños y perjuicios.

1.- Código Civil, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. 6a. edición, editorial Teocalli, México 1984. p. 325.

CONCLUSIONES:

- 1.- El Recurso de Inconformidad que establece la Ley -- del Seguro Social en su artículo 274, no cubre los - casos que se presentan por tratamientos médico-defi- cientes.
- 2.- La Ley del Seguro Social, acertadamente autoriza la aplicación supletoria de los Códigos Penal y Civil para demandar la reparación del daño cuando esto -- sea posible o bien el pago de daños y perjuicios.
- 3.- De esta manera quedan cubiertos los daños que los - asegurados o sus beneficiarios pudieran sufrir en- dichos tratamientos.
- 4.- Por tal motivo, no se hace necesario reformar la Ley del Seguro Social.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral -- Fco. Gonzalez Díez Lombardo. Textos Universitarios, - México UNAM 1973.
- 2.- La Revolución Interrumpida. Adolfo Gilly, ed. el Caballito, Méx. 1975.
- 3.- México Contemporáneo 1867-1940 (Cárdenas en su Historia), Agustín Rodríguez Ochoa, ed. B. Costa-Amic, - México 1973.
- 4.- Tesis Mexicanas de Seguridad Social, Ignacio Morones Prieto, I.M.S.S. México 1970.
- 5.- Historia y Estructura del I.M.S.S., por Alfonso Murillo Guerrero, Seguridad Social. Secretaría de la Presidencia. Dirección de Estudios Administrativos, colección Seminarios, núm. 2, México 1976.
- 6.- El Gobierno Mexicano. Presidencia de la República, T-I, México 1971 .
- 7.- Organización y Funcionamiento del Comité de Salud.- Colección de Manuales I.M.S.S.-COPLAMAR, para Unidades Médicas Rurales. Base Legal, México 1980.
- 8.- En Torno al Seguro Social. Alfonso Herrera Gutiérrez ed. Gráficos Galeza, México 1959.
- 9.- Prontuario de Leyes Fiscales "Javier Moreno Padilla 1o. edición, ed. Trillas, México 1984.
- 10.- Código Civil, para el Distrito Federal en Materia - Cónun y para toda la República en Materia Federal - 6a. ed. editorial Teocalli, México 1984.
- 11.- Leyes y Códigos: Ley del Seguro Social, ed. Porrúa, - México 1984.

INDICE

Prologoa

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES HISTORICOS

Capítulo I.- Programa del Partido Liberal 1

TEMARIO

1.- Estado de Mexico (1904) 1

2.- Programa del Partido Liberal (1906)..... 1

3.- Nuevo León (1906) 3

4.- Coahuila (1912) 3

5.- Primer Proyecto de Ley Federal del Trabajo (1913) 4

6.- Aguascalientes (1914) 4

7.- Alvaro Obregón (1915) 4

8.- Hidalgo (1915) 5

Capítulo II.- Congreso Constituyente de 1917 6

TEMARIO

1.- Congreso Constituyente de 1917 6

2.- Proyecto de Seguro Social Voluntario (1921) 9

3.- Seguro Social Obligatorio (1929) 10

4.- Proyecto de Ley Federal del Trabajo (1931) 11

Capítulo III.- Ley del Seguro Social 16

TEMARIO

1.- Proyecto de Ley del Seguro Social de 1938 16

2.- Ley del Seguro Social (1943) 18

3.- Reformas a la Ley del Seguro Social 27

SEGUNDA PARTE

REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Capítulo I.- Disposiciones Generales 42

TEMARIO

1.- Notificaciones 42

Capítulo II.- De la Tramitación del Recurso 55

TEMARIO

1.- Pruebas 55

A).- Documentales 55

B).- Periciales 56

C).- De la Inspección 57

D).- Testimoniales 57

2.- Proyecto de Resolución 58

3.- Apreciación de las Pruebas 60

Capítulo III.- Recursos del Procedimiento 65

TEMARIO

1.- Revocación 65

Capítulo IV.- Suspensión del Procedimiento Económico-

Coactivo 66

TERCERA PARTE
PRESENTACION DEL PROYECTO DE REFORMA

Capítulo I.- Proyecto de Reforma 72

TEMARIO

1.- Exposición de Motivos 72

Conclusiones 75

Bibliografía 76

Indice 77