



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“REPERCUSION SOCIOLOGICA DE LA
INTERPOSICION DEL RECURSO DE
INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL”**



T FACULTAD DE DERECHO
COOR DINACION DE **S** **S**
PROFESIONALES

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

FERNANDO ILDEFONSO DORANTES HERNANDEZ

MEXICO, D. F.

1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

"REPERCUSION SOCIOLOGICA DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL"

Pág.

DEDICATORIA.....	1
PROLOGO.....	3
CAPITULO I	
ANTECEDENTES LEGALES Y SOCIOLOGICOS DE LA CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	4
a). ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	5
b). LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.....	20
c). ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	28
CAPITULO II	
NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	37
a). CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	38
b). DEFINICION Y ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.....	49
CAPITULO III	
EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.....	60
a). ANALISIS DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.....	61
b). REQUISITOS PROCEDIMENTALES DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL).....	64
CAPITULO IV	

REPERCUSIONES SOCIO-JURIDICAS RESULTANTES DEL RECURSO- DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	86
a). LA PROBLEMÁTICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO- SOCIAL COMO MACRO ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.....	87
b). DISFUNCIONES DE LA ORGANIZACION BUROCRÁTICA QUE -- AFECTAN LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, AL MOMENTO DE INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.....	93
c). CONSECUENCIAS JURIDICO-SOCIALES RESULTANTES DE LA- INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	101
CONCLUSIONES.....	104
BIBLIOGRAFIA.....	107
LEGISLACION.....	108

P R O L O G O

Esta tesis, en la que me propuse desarrollar en forma general y lo más clara posible el tema Repercusiones Sociológicas de la Interposición del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y su procedimiento, obedece a la motivación que creó en mí, y el interés por conocer más a fondo en que consiste el tema que me he propuesto exponer:

El objetivo primordial que busco al presentar esta tesis, es el de proporcionar los conceptos, reglas y el procedimiento jurídico sobre lo que esta figura denominada: Repercusiones Sociológicas de la Interposición del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social representa y para ello he intentado expresarme con claridad, utilizando un lenguaje llano y sencillo y así con esto, contribuir a la solución de la problemática administrativo-burocrática existente en los diferentes organismos administrativos afectados en gran escala por los problemas derivados de su organización en el desarrollo de la burocracia.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES LEGALES Y SOCIOLÓGICOS DE LA CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

- A) Antecedentes Históricos de la Seguridad Social
- B) La Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional
- C) Organización y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social

A) ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social nace como consecuencia de reflexiones que implicaron cambios esenciales en la filosofía política y social. La concepción individualista de sociedad y derecho no podrían admitir la idea de la seguridad social. Esta institución tuvo su origen cuando la sociedad se concibe como un todo armónico y cuando la idea de solidaridad priva sobre los intereses individuales y egoísmo de los hombres.

El hombre cumple su misión en la sociedad y en la vivienda cuando desarrolla, en la medida de sus fuerzas y en tanto los conserve, una labor útil y honesta, y la sociedad, el Estado y el Derecho tienen la obligación de acudir en su ayuda cuando la adversidad o la vejez le impidan continuar trabajando. El hombre que trabaja, entrega toda su energía de trabajo y por ello, tiene derecho a obtener los medios necesarios para conducir una existencia digna, en el presente y en el futuro.

En el mundo individualista la sociedad y el Estado, influidos por el pensamiento cristiano, ayudaban a los necesitados mediante la caridad privada y la beneficencia pública. Estos beneficios se concedían discrecionalmente, siendo impotentes para afrontar todas las exigencias de los sectores menesterosos.

Ante el panorama triste y desolador que amenaza la mayor riqueza de las naciones, la vida humana, el Estado interviene enérgicamente para dispensar al sujeto de la tutela, excluyendo la beneficencia pública y la caridad privada, que no es halagadora, porque tiene el honor y la dignidad de las personas que la reciben y extingue el estímulo de éstas y convierte en permanente la indigencia.

Con la propagación de los intelectuales de las doctrinas anarquistas y socialistas la Industria Mexicana de fines del siglo XIX, empezó a presentar los primeros síntomas de inconformidad. Lo cual incitó a algunos funcionarios - del régimen porfiriano como José Vicente Villada en el Estado de México y Bernardo Reyes en Nuevo León, a iniciar una temida reforma a beneficio de los trabajadores para evitar una explosión violenta de las mismas, quienes serían secundados por los peones de haciendas, elaborando una rudimentaria legislación - laboral, acerca de los problemas de las familias de los obreros, derivada de los riesgos profesionales.

El tratadista Rodolfo Reyes en 1907, presentó un proyecto de Ley de Minería en la que aparecieron medidas protectoras para los trabajadores y sus familiares que - - aceptadas por los sectores empresariales ya en las mismas se estipulaba indemnizaciones a favor de los trabajadores y sus familiares, para el caso de que ocurriese algún siniestro; hijos que venían avalados por la doctrina jurista francesa.

En la exposición de motivos de la Ley de Villada, encontramos un sinnúmero de reflexiones sobre las condiciones ambientales de la existencia de los obreros mexicanos en las que se podía detectar sugerencias a los empresarios en las que se les mostraba la urgencia de mejorar la habitación y el régimen alimenticio de sus trabajadores a fin de evitar los egresos provenientes de riesgos profesionales.

El manifiesto Flores-Magonista demuestra - la inutilidad de las tímidas reformas propuestas por los funcionarios del régimen supuesto que con ellas no podría el trabajador alcanzar un mínimo de bienestar, pues sus carencias -- eran derivadas de un régimen de explotación y no sólo de los casos de riesgo profesional, como lo pretendía la Sociedad - -

Porfirista. Los miembros del partido liberal consideraban necesario reformar la constitución para garantizar efectivamente al obrero un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres así como una protección especial para el trabajo de las mujeres y -- los menores, con la prohibición absoluta para emplear a niños-menores de 12 años.

Los obreros aprovecharon el régimen instaurado por Francisco I Madero para fundar diversas organizaciones laborales. En 1912 se estableció también la Casa del Obrero Mundial, en la cual participaron dirigentes de muy diversa ideología que coincidían, sin embargo, en afirmar la necesidad de llevar a cabo una revolución proletaria para modificar la propiedad de los bienes de producción. Las doctrinas extremistas, por razones obvias, no influyeron directamente en la legislación del trabajo, la cual perseguía como fin fundamental la protección de los obreros dentro del sistema de libre empresa, que era respetado en términos generales, por los distintos grupos revolucionarios; pero la fuerza política de la institución y la ayuda que prestaron los batallones rojos al movimiento constitucionalista influyeron extraordinariamente en la -- creación del artículo 123 de la Constitución de 1917.

El liberalismo mexicano del siglo XIX no puede confundirse en sus propósitos y métodos con un nuevo régimen de explotación fundado en la libertad económica. Quería esa libertad para difundir la propiedad concentrada hasta entonces en manos de los latifundistas y del clero, pero pretendían convertirla, además, en un instrumento para el bien público.

Por ello deben recordarse los celebres vo-

tos de Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Ignacio Ramírez en el constituyente de 1856, por los que proclamaron que la propiedad estaba supeditada al bien social, abogaron por la emancipación del jornalero, exigieron que al trabajo humano se le considerara como un capital y propusieron la participación de la clase laborante con los beneficios de las empresas.

En el programa ideológico del Partido Liberal Mexicano, publicado el primero de junio de 1906, que anuncia el contenido de la Revolución, se propone la reforma de la Constitución Política del País, el propósito de establecer limitaciones a la propiedad individual y modificar sustancialmente las relaciones entre patronos y obreros.

Es la primera definición en verdad revolucionaria de los derechos sociales y la fuente de inspiración -- más cercana de los que habrían de ser, dentro del marco del -- nuevo régimen, las luchas sindicales, la legislación del trabajo y la Seguridad Social.

La segunda fase de la revolución habría de recoger y desarrollar esos principios. En diciembre de mil novecientos doce, como Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza expidió una ley de accidentes profesionales y ya como primer Jefe del Ejército Constitucionalista anunció en la Ciudad de Hermosillo que, terminada la lucha armada iniciada por el Plan de Guadalupe, dará comienzo una magna lucha social. Conforme sus hombres iban ocupando diversas regiones de la República, los ciudadanos en armas que ejercían provisionalmente el Gobierno, expedían leyes y decretos a fin de establecer salarios mínimos y medidas protectoras en favor de los obreros.

En Yucatán el general Salvador Alvarado --

promulgó en 1915 la Ley de Trabajo y dispuso que el Estado organizara una sociedad mutualista mediante sistemas de cotización para amparar a trabajadores contra los riesgos de vejez y muerte; disposición que es considerada, a justo título como la primera que establece propiamente en nuestro país un sistema de seguros sociales. (1)

El desarrollo que alcanzó en el combate revolucionario la ideología social de nuestro pueblo vino a reflejarse en los debates del Congreso Constituyente de 1917 para darle una nueva constitución a la nación. En aquellas fechas memorables un puñado de hombres que habían luchado con las armas en la mano y que representaban la sustancia viva de la Revolución triunfante, entre quienes destacan por la devoción a la causa de los trabajadores, el obrero Victoria y los generales Jara y Múrgica, hicieron a un lado los Cánones jurídicos aceptados en aquella época e incorporaron a nuestra Carta Magna los principios sociales que la establecen y que le confieren su verdadero sentido.

La idea de proteger y dignificar el trabajo humano está presente desde el pensamiento de los iniciadores de nuestra independencia nacional, se afina en la inteligencia más lúcida del movimiento liberal y se impone vigorosamente con la Revolución de 1910. Al elevarse estos principios al rango de mandatos constitucionales, en 1917, quedó establecido el marco que permitiría a los trabajadores la defensa de sus intereses y obligaría al Estado a velar por su dignidad y por su bienestar.

Los mandatos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por lo que se refiere

(1) Gustavo Arce Cano.- Los Seguros Sociales en México.

a las relaciones entre el capital y el trabajo, a la garantía de asociación profesional a la jornada máxima, al salario mínimo, al descanso obligatorio, a la prohibición del trabajo a menores y a las limitaciones del trabajo a las mujeres, así como a la higiene de las fábricas, a la indemnización por riesgos profesionales y a las prestaciones sociales en favor de los obreros y a cargo de los patrones, constituye el marco jurídico del sistema mexicano de Seguridad Social.

El hecho de que este cuerpo de doctrina de legislación haya tenido como fuente indiscutible la sublección de las masas populares, y de que hayan tomado forma sin acudir a otro fundamento teórico que no fuera el de iniciar la reivindicación de los desheredados en contra de los poderosos, le otorga a nuestro derecho social como uno de los logros de la Revolución de 1910.

Nuestra Seguridad Social es fruto de la Revolución Mexicana y al afirmarlo estamos reconociendo un hecho histórico de múltiples significaciones. No aseveramos, de manera alguna, que la idea original de los Seguros Sociales haya sido concebida dentro de nuestra fronteras ni por mexicanos; pero si podemos decir que nuestra institución no surgió como en otros países, para disminuir el empuje de una demanda diferida de justicia social o bien para fortalecer al trabajador a fin de hacerlo un instrumento más sólido y más durable de explotación. En México fue la consecuencia y en cierto modo, la culminación de una Revolución Social. Primero se alzaron los revolucionarios en una afirmación radical de la dignidad personal y de la soberanía popular, después se procedió a transformar las estructuras del poder y de la economía que vedaban el camino a nuestro auténtico progreso, y más tarde, se estableció un sistema de solidaridad social dentro de la doctrina de unidad nacional, cuyo propósito fue la aceptación común del pa

sado, la cancelación de odios y la cooperación de todos para el progreso de México dentro de un marco de justicia.

Por otra parte como remotos antecedentes de una primitiva aplicación de la Seguridad Social en México, encontramos en la época colonial, que el 12 de enero de 1763 en la Nueva España se establece una institución que proporciona a los Ministros de Audiencias, Tribunales de Cuentas y Oficiales de Hacienda, determinados beneficios, otorgando, a sus viudas e hijos las subvenciones establecidas en sus reglamentos. Los montepíos de viudas y pupilas, empiezan a trabajar prácticamente hasta el año de 1770, estableciéndose descuentos sobre el sueldo para asegurar una suma que permitía conceder subsidios a los familiares del asegurado.

Los montepíos en México, y los gremios y corporaciones religiosas en Europa, influyen poderosamente para la creación de sociedades mutualistas y unidades de seguridad colectiva. En los años de 1823, 1828, 1837, 1856, 1873, 1878 y 1880 aparecen principios de Seguridad Social, en forma de iniciativas y reglamentos, pero la concepción real y definitiva de la iniciación de nuestro sistema de Seguridad Social, viene siendo con nuestro Derecho del trabajo, un producto del movimiento revolucionario de 1910.

Miguel García Cruz, (2) indica que la Seguridad Social es postulado de los partidos políticos que estructuraron la Revolución Mexicana, tales como:

a) Partido Liberal Mexicano

(2) Miguel García Cruz.- Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social.- Citado por David García Estrada.- Op. - Cit. (La Seguridad Social y su Evolución Histórica)

- b) Partido Democrático
- c) Partidos Antirreleccionista y Constitucional Progresista
- d) Revolución Constitucionalista
- e) Casa del Obrero Mundial
- f) Soberana Convención Nacional Revolucionaria.

El citado autor, hace aparecer como pioneros de nuestra Seguridad Social a Ricardo Flores Magón, Francisco I Madero, Venustiano Carranza y al General Alvaro Obregón. Indica además, que en la época de nuestra Revolución Mexicana, surgen simultáneamente el Derecho del Trabajo, la Asistencia, la Prevención General y los Seguros Sociales.

Gustavo Arce Cano, menciona que la primera disposición de Seguridad Social propiamente dicha, establecida en nuestro país, aparece en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán del 11 de diciembre de 1915, en su artículo 135, que textualmente decía: (3)

"El gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

En la sesión del Congreso Constituyente correspondiente al día 23 de enero de 1917, la primera Comisión de Puntos Constitucionales integrada por los señores Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunca, Alberto Ramos y L.G. Monsón presentó como Capítulo VI Constitucional el "Del Trabajo y de la Previsión Social", que fue leído y aprobado en esa

(3) Opus. Cit. (La Seguridad Social y su Evolución Histórica)

misma fecha, quedando establecida la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, relacionada con la Seguridad Social y - que textualmente decía:

"XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de -- trabajo, de accidente y de otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

Con lo anterior, corresponde a México el -- mérito de haber dictado la primera Constitución Política de -- América que se ocupó de la Seguridad Social.

Los términos establecidos en la Fracción -- XXIX del Artículo 123 Constitucional, adolece de deficiencias -- y limitaciones, explicables al considerar, que en 1917, no fun -- cionaba en América la Seguridad Social propiamente dicha y era -- prácticamente desconocida.

Mario de la Cueva, afirma que el concepto -- Constitucional mencionado se refiere a un seguro potestativo y -- que no obstante su timidez, promovió la aspiración hacia una -- Ley del Seguro Social, agregándose al mismo fenómeno que se de -- sarrolló en Europa y los Estados Unidos, con el aumento de las -- industrias y el creciente número de trabajadores. (4)

(4) Mario de la Cueva.- Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II Pág. 189 y sig.

La carencia de una disposición constitucional básica y clara, sobre Seguridad Social, suscitó gran preocupación, y en la sesión celebrada por la Cámara de Senadores - el día 20 de agosto de 1929 se aprobó por unanimidad y sin discusión, la Reforma Constitucional propuesta por el Ejecutivo - de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, y el 22 - del mismo mes y año es aprobada igualmente por la Cámara de Diputados, publicándose en el Diario Oficial de la Federación -- del día 6 de septiembre del citado año. La fracción referida - reformada quedó en los siguientes términos:

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

Dentro del período intermedio de la Reforma Constitucional de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, el General Obregón en el año de 1921 elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social, que no llegó a promulgarse, pero que tuvo gran importancia por el interés que despertó.

Otro antecedente importante es la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, promulgada el 13 de agosto de 1922. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales. Entre las prestaciones que otorgaba se cuenta la de tener derecho a pensiones cuando: a) Lleguen a la edad de 55 años, - -

b) Tengan 35 años de servicios, c) Al inhabilitarse para el desempeño de su trabajo y d) Al morir tiene derecho a la pensión los deudos de los funcionarios y empleados.

Por decreto del 13 de noviembre de 1928, y por conducto de la Secretaría de Educación Pública, se creó el Seguro Federal del Maestro, teniendo como finalidad ayudar a los deudos y familiares de los maestros, en los casos de defunción.

Conforme al texto original de la parte introductiva del Artículo 123, se encomienda a los estados la expedición de las Leyes del Trabajo y éstos establecieron en sus Códigos la indicación a los patrones que podían cumplir sus obligaciones sobre riesgos profesionales contratando seguros en beneficio de sus trabajadores (Puebla, Campeche, Veracruz, Tamaulipas, Aguascalientes e Hidalgo).

Una vez hecha la reforma a la Fracción -- XXIX del Artículo 123 Constitucional, la Seguridad Social asciende a la categoría de un Derecho Público Obligatorio y se reserva al Congreso General la facultad exclusiva de legislar sobre esta materia.

A partir de la mencionada Reforma Constitucional, se suscitó un interés manifiesto por reglamentar la Fracción ya citada del Artículo 123 Constitucional y así establecer los seguros sociales, para iniciar la integración de un Sistema de Seguridad Social.

Por Decreto del 27 de enero de 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese mismo año, expidiera la Ley del Seguro Social Obliga

torio, no cumpliéndose lo anterior por acontecimientos políticos que culminaron con la renuncia presentada el 2 de septiembre de 1932 por el señor Ing. Pascual Ortiz Rubio, a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos.

Al presentarse al Congreso de la Unión en el año de 1929 el proyecto de la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 368 se sigue pensando en instituciones privadas para aplicar los seguros sociales y al promulgarse dicha Ley el 18 de agosto de 1931, se continúa con la idea de asegurar algunas ramas de los citados seguros en instituciones privadas, al disponer en su Artículo 305, lo siguiente: (5)

"Los patrones podrán cumplir las obligaciones que les impone este título, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional".

Al estar en la Presidencia de la República Mexicana el señor General de División Abelardo L. Rodríguez, a través de la Oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, designa en febrero de 1934 una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, quedando integrada por los señores: Ing. Juan de Dios Bojórquez, Lic. Vicente González y González, Lic. Adolfo Zamora, Sr. Alfredo Iñarritu, Lic. Mario de la Cueva, Ing. Juan F. Noyola, Ing. Emilio Alanís Patiño y Prof. Fritz Bach.

(5) Gustavo Arce Cano.- Los Seguros Sociales en México.
Citado por David García Estrada.- Ibidem.

Los trabajos de dicha Comisión establecieron unas bases generales, que debían normar el proyecto de Ley del Seguro Social, determina los riesgos y el principio de que el Seguro Social debe organizarse sin fines de lucro y administración y financiamiento tripartitas (Estado, patrones y trabajadores).

En el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, celebrado en agosto de 1934, el Lic. Adolfo Zamora y Fritz Bach presentaron una ponencia sobre el Seguro Social, en la cual se ocupan de los riesgos asegurable, del campo de aplicación, de la obligatoriedad, etc.

En la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario reunida en la Ciudad de Querétaro el 4 de diciembre de 1933, al aprobar el Primer Plan Sexenal de Gobierno, se aprueban, en relación con los seguros sociales, tres puntos importantes, que se exponen a continuación:

"I. La implantación del Seguro Social Obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, y que cubra los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo; es una de las cuestiones más trascendentales que tiene en frente todo gobierno revolucionario. Se expedirá una Ley del Seguro Social en favor de los asalariados, sobre la base de la participación de las tres unidades concurrentes; Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale como equitativa;

II. Se continuarán los estudios técnicos necesarios para llegar a su implantación a la brevedad de tiempo, expidiéndose la Ley correspondiente, para el efecto de que los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos como enfermedades, maternidad, invalidez, paro, retiro por vejez; y

III. Será capítulo en materia de crédito-dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía".

La declaración anterior, reviste mucha importancia y trascendencia en la organización de los seguros sociales, ya que a partir de ella, se encauza la discusión hacia el establecimiento de una Institución Estatal sin fines de lucro y se sustrae del interés privado esta importante rama de la economía.

En los últimos días de su gobierno el General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938, envió al Congreso de la Unión, un proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, en fermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y -desocupación involuntaria, corriendo dicho proyecto la misma -suerte de los anteriores, ya que el Congreso nunca llegó a discutirlo, con el pretexto que debía elaborarse un nuevo proyecto más completo y que tuviera como base esencial un buen estudio de actuariado social. (6)

En la campaña presidencial y al tomar posesión de la Presidencia de la República el señor General Manuel Avila Camacho, prometió a los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social y con esa finalidad el Lic. Ignacio García Téllez, nombrado Secretario de Trabajo y Previsión Social crea en el año de 1941, el Departamento de Seguros Sociales, el cual -de inmediato comienza a trabajar sobre el estudio de las Leyes sobre Seguros Sociales.

(6) David García Estrada.- "La Seguridad Social y su evolución Histórica" Editorial IEESA, 1a. Edición México.

En los diarios oficiales del día 2 y 18 de junio de 1941, aparecen publicados los acuerdos presidenciales que ordenan la formación de una Comisión Técnica, encargada de redactar un proyecto de ley. Dicha Comisión estudia y analiza el anteproyecto de Ley del Seguro Social, elaborado por la Secretaría del Trabajo y a su vez crea el proyecto de Ley de Seguros Sociales.

El proyecto citado, es enviado al Congreso de la Unión y después de los trámites legales se convierte en Ley por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1942.

El anteproyecto analizado y estudiado por la Comisión justamente lleva el nombre de "Proyecto García Téllez" y el cual, con insignificantes reformas, fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en 1942. Ambos organismos dieron una opinión favorable al proyecto.

Después de todos los esfuerzos realizados, el 15 de enero de 1943, se publica en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social, creándose el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicho Instituto, en principio es encargado para aplicar al Seguro Obligatorio a los trabajadores sujetos a una relación de trabajo. Reservándole facultades para que determina las modalidades y la fecha en que se organicen los seguros sociales, de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales, artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1959, -

publicado en el Diario Oficial de fecha 31 del mismo mes y año, se reformó la Ley del Seguro Social y se le quitaron al I.M.S.S. - las facultades que tenía para organizar al Seguro Social de -- los trabajadores al servicio del Estado.

Para el año de 1973, nace en nuestro país un nuevo régimen del seguro social. Efectivamente, el 12 de marzo de 1973, se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el -- día 1° de abril del mismo año. Esta nueva Ley del Seguro So-- cial, logra una de las finalidades largamente anheladas por -- los mexicanos, ya que pasa a ser de auténtica seguridad social en el sentido de que la población que actualmente ampara, no -- se constriñe exclusivamente a la clase trabajadora, como fue -- la Ley anterior, que más que una ley de seguridad social, fue -- una ley de auténtica previsión social.

B) LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

En la revolución de 1910, empezaba a pen-- sarse en el pueblo mexicano con un hondo sentido social, y pa-- ra el caso que nos ocupa, se pugnaba por la protección del sec tor obrero prueba de éllo la tenemos en diversas leyes locales dictadas en diferentes estados de la federación, tendientes a-- proteger a dicho sector frente a los riesgos de trabajo. Así-- al triunfo del movimiento revolucionario, se plasmó en nuestra Carta Magna el artículo 123 como una garantía general para los obreros y tutelar del trabajo y de la previsión social.

De tal suerte que, entre las normas incluí das en las diversas fracciones que encierra este precepto, se-- encuentran varias que regulan la ideología revolucionaria en -- lo referente a la previsión social, que protegen a la mujer -- (Fracción V) y señalan la conveniencia de crear cajas de segu-- ro para dar protección a los trabajadores; pero lo más impor--

tante es que en la Fracción XXIX se consagra la Institución del Seguro Social en México.

Esta fracción, además de constituirse en el fundamento del Seguro Social, consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro de invalidez, de vida, de separación involuntaria del trabajo, de accidentes, etc., e imponía al gobierno federal, así como al de cada Estado, el deber de fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir en todo el territorio nacional la previsión social.

Sin embargo, la propia orientación que el constituyente dió a este precepto, originó una etapa de confusión, debido a que los Estados que atendieron al mandamiento de la constitución, legislaron sobre esta materia según su propia ideología, lo que diversificó grandemente la tendencia social que originó la inclusión de la Fracción XXIX mencionada, en el artículo 123 Constitucional.

Además, hubo otros Estados en la República que no hicieron caso a la fracción que nos ocupa, bien por apatía y letarguismo o bien por intereses personales o confabulados con el sector empresarial, pero todos con el mismo resultado: la traición a la ideología de la Revolución de 1910.

Ante este problema, el General Alvaro Obregón, entonces Presidente de la República, realizó varios intentos por reformar el precepto en cuestión, de tal manera que se adecuara al ambiente tan profundamente social de aquella época, la fracción que ocupa nuestro estudio, planeado para ello diversos anteproyectos de reforma, los cuales, al igual que su propio interés por poner fin a esta situación, no lograron su objetivo.

Fue hasta el 31 de agosto de 1929, por iniciativa del Lic. Emilio Portes Gil, cuando se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, para establecer un régimen de seguro obligatorio, quedando dicho precepto como - actualmente se conoce y expresa:

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

Con esta nueva redacción se obtuvo un cambio total en cuanto a la organización del Seguro Social en México, pero el espíritu del precepto quedó intacto, pues no se altera el sentido proteccionista para el obrero, que ya tenía en la redacción original. Así podemos observar que, a partir de esta reforma, el fundamento jurídico del Seguro Social toma un nuevo cariz puesto que ya no va a haber tantas legislaciones en esta materia, como Estados haya en la Federación; - ya no podrá haber personas indiferentes o apáticas a este mandamiento, puesto que ahora se torna obligatorio, a partir de que la pauta la marca la uniformidad de la Ley del Seguro Social, impuesta por el propio mandamiento constitucional, que considera de utilidad pública su expedición y federal su ámbito de validez.

En cumplimiento de este mandato, el General Manuel Avila Camacho, Presidente Constitucional de la República Mexicana, culmina todos los esfuerzos realizados desde la propia revolución para obtener la protección del obrero y promulga la primera Ley del Seguro Social, el 31 de diciembre de 1942, y la publica en el Diario Oficial del 19 de enero de --

1943.

Esta ley constituye un hecho relevante en la historia del Derecho Positivo Mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa en la política social del país, al crear un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero patronales.

Hemos visto pues, la base sobre la cual se erigió la constitución del Seguro Social en México; sin embargo no está por demás manifestar el hecho de que considero que en la actualidad y debido a la amplitud que ha tomado el régimen de seguridad social en nuestro país, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, ya no se adecúa a la orientación que en general tiene dicho precepto, pues éste regula las relaciones obrero patronales, para tener un equilibrio en los factores de la producción y, la fracción que nos ocupa, ha dado origen a un sistema perfectamente definido y que se orienta a la protección de dichos sectores, por lo que su función tutelar, desde el punto de vista laboral, hace tiempo que dejó de existir, aún cuando sea obligatorio el régimen, tanto para patrones, como para obreros.

No pretendo insinuar siquiera que esta Institución deba desaparecer: sino por el contrario, creo que debe seguir elevada a la categoría de constitucional, pero encuadrada como una garantía social, independientemente de cualquier otra de tipo sectorial, pues, atendiendo a su origen, la Institución debería limitar sus beneficios al sector obrero v, sin embargo, por su propia naturaleza se ha tenido que ampliar a otros sectores que no están tutelados por el artículo 123 constitucional y que necesitan, en igual medida, de la

protección del Seguro Social.

Por lo anterior, es que creo que la Fracción que ocupa nuestro estudio debe extraerse del precepto que le dió origen y vivir independientemente y de acuerdo a su hondo sentido social que, en un futuro ya no muy lejano, conducirá al Seguro Social a tutelar a todos los mexicanos sin distinción del sector al que pertenezcan (obrero, campesino o popular).

La revolución de 1910 contenía un hondo sentido social y protector para los sectores obrero y campesino, prueba de ello lo tenemos en diversas leyes locales dictadas en diferentes Estados de la Federación, tendientes a proteger al sector obrero frente a los riesgos profesionales y accidentes de trabajo. Así, al triunfo del movimiento revolucionario se plasmó en nuestra constitución el artículo 123 como una garantía general para los obreros, tutelar del trabajo y de la previsión social.

Cuando en 1917 se aprobó el revolucionario artículo 123 se estableció, tras larga discusión, un régimen del derecho del trabajo y la previsión social que no constituye, sino dos aspectos distintos de una realidad, que integran una unidad de protección laboral y social. De esta manera se establecieron no sólo normas tendientes a regular las relaciones obrero-patronales, sino normas que pretendieron resolver, desde entonces, el problema de lo que hoy se llama seguridad social, al abordar el problema de la vivienda, el de la educación de los obreros, el de un régimen de seguro social, el de la prevención de los riesgos, protección a los menores y a las mujeres, y tantas otras disposiciones que han derivado del fecundo contenido de éste artículo.

La necesidad de crear un régimen de seguri--

dad social en nuestro país, se ha venido sintiendo por todo el pueblo mexicano, en especial por la clase trabajadora, desde los albores de la Revolución Mexicana, movimiento armado que vino a poner las bases para la creación de procedimientos de seguridad social y es así como el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916 y 1917 recoge tales aspiraciones en la Constitución Política de nuestro país, estableciendo las bases firmes de nuestro régimen de seguridad social a través de la Fracción XXIX del artículo 123 de nuestra carta magna que fructificó en la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943.

Con esta Reforma si fué posible la creación de una ley del Seguro Social que diera vida a un sistema de seguridad social apegada a la realidad, porque la multicitada reforma, acababa con el sistema de seguridad basado en la organización de cajas de previsión y además daba el carácter de Federal a la legislación sobre los seguros sociales.

Así, después de salvarse muchos obstáculos de diferentes caracteres se logró la implantación del Seguro Social mediante el Gobierno del Presidente General Manuel Avila Camacho, quien tuvo la honra de firmar la iniciativa de la primera ley del Seguro Social el 10 de diciembre de 1942 aprobándose también por la Cámara de Senadores el 29 de diciembre del mismo año, publicándose el 19 de enero de 1943; año en que entra en vigor la primera ley del Seguro Social en nuestro País.

El artículo 123 de la Constitución Política tiene como fracción que se refiere a lo que el constituyente mexicano de 1917, estableció en materia de seguridad social - la Fracción XXIX; en donde se consagraba el sistema de seguros sociales obligatorios.

En la Constitución Política del 5 de febre-

ro de 1917 que rige actualmente los destinos de nuestra República Mexicana, en el artículo 123 Fracción XXIX, se estableció un régimen de seguros facultativos, toda vez que se consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y toros con fines análogos, por lo cual - el gobierno federal, como el de cada Estado deberían fomentar la organización de instituciones de ésta índole para difundir e inculcar la prevención popular.

Como podemos observar en el párrafo anterior, se dejó a las entidades federativas legislar en materia de trabajo, por lo que en distintos estados se promulgaron -- las leyes respectivas, muchas de ellas establecieron importantes disposiciones sobre previsión social. Fue hasta 1929, -- por iniciativa del Licenciado Emilio Portes Gil, cuando se reformó la constitución para establecer un régimen de seguros sociales obligatorios, en los términos en que esa fracción está en vigor actualmente.

Literalmente se lee:

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

Más adelante, el 19 de Enero de 1943. se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley creada -- por Instituto Mexicano del Seguro Social como un servicio público nacional con carácter obligatorio, en los términos de -

la ley y su reglamento.

En esta ley del seguro social quedó establecido lo siguiente:

- Accidentes de Trabajo y enfermedades profesionales.
- Enfermedades no profesionales y maternidad
- Invalidez, vejez, muerte y
- Cesantía voluntaria en edad avanzada. Además la continuación voluntaria en el seguro obligatorio, el seguro facultativo y los seguros adicionales.

Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implique una pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

En el desempeño de sus labores el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenaza, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso más que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición en nuestra sociedad.

Si es cierto que no exista una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, si existe, en cambio, un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Este medio es el Seguro Social, que al proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez, u orfandad, y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad, -- cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación.

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

C) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL IMSS

El Artículo 4º de la Ley del Seguro Social, instituyó que el seguro social como instrumento básico de la seguridad social, se establece como un servicio público de carácter nacional, entendiéndose a éste, como una actividad del Estado o concesionada a los particulares, para lograr la satisfacción de necesidades de índole colectivo, en los órdenes material, cultural, espiritual, de asistencia médica y salubridad, etc. (7)

Es indudable, que el Seguro Social en México, constituye un servicio público. pues en los términos del

(7) Ley del Seguro Social del 1º de Abril de 1973

Artículo 2º de la Ley, éste, tiende a garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y la prestación de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La naturaleza de "servicio público" que tiene el seguro social nos conduce a pensar que el seguro social no tiene naturaleza laboral, sino administrativa, pues los servicios públicos nunca han sido materia del Derecho Laboral, sino siempre el Derecho Administrativo. Efectivamente, existe sobre este particular una interrogante de tipo eminentemente jurídico en el sentido de ubicar al seguro social en nuestro sistema jurídico mexicano; nuestra Constitución Política, lo ubica dentro de la Fracción XXIX del apartado A del Artículo 123 que como es de todos sabido, éste consagra una garantía social de los trabajadores y hasta antes de la Reforma Constitucional del 27 de diciembre de 1974, estábamos de acuerdo en que tal ubicación fuere la certera; sin embargo, a raíz de la promulgación de la Nueva Ley del Seguro Social el 1º de abril de 1973 en cuyo artículo 13 se incluyeron a una serie de sujetos de aseguramiento que se encuentran fuera de la jurisdicción del 123 Constitucional, se discutió tanto la inconstitucionalidad del Artículo 13 por rebasar la esfera del 123 Constitucional o la inexacta ubicación del seguro social dentro del marco constitucional.

La respuesta a la anterior controversia, fue resuelta, en nuestra opinión en forma bastante desafortunada, por el Congreso de la Unión el 27 de diciembre de 1974, fecha en que reformó la Fracción XXIX del apartado A del Artículo 123 Constitucional para incluir constitucionalmente y -- muy posterior a la promulgación de la Ley del Seguro Social, los servicios de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no --

asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, inclusión ésta que rebasa a todas luces la esfera del Artículo 123 Constitucional que únicamente se constriñe hacia los trabajadores.

En cuanto al calificativo de "nacional",- que la Ley del Seguro Social da a este servicio público, también amerita explicación por su vaguedad. En efecto, por los principios de aplicación de las leyes en el espacio, las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados de la Federación tienen vigencia sólo dentro del territorio del Estado que las haya expedido y las leyes federales son aplicables en toda la República; únicamente en casos excepcionales de extra territorialidad pueden aplicarse fuera del territorio. Sin embargo, en el caso concreto, debemos entender que la palabra "nacional" significa "federal" y por tanto es aplicable en toda la República. (8)

La circunstancia de que se trate de una ley federal tiene la consecuencia de que carezcan de eficacia las disposiciones que en contrario pudiere haber en las leyes de cada entidad federativa, en los términos del 133 Constitucional.

Por otra parte, el Artículo 5º de la Ley del Seguro Social, dispone que la organización y administración del seguro social, está a cargo del organismo público -- descentralizado con personalidad y patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. Los puntos importantes a estudiar se constriñen a la existencia de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y que ese organismo tiene las facultades de orga

(8) Fraga Gabino.- "Derecho Administrativo". México, 1971.

nización y administración del seguro social.

Respecto de la organización y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, bástenos mencionar que se trata de una institución de carácter tripartita, --ésto es, se integra por tres sectores representativos que son el sector gubernamental, el sector empresarial y el sector obrero.

Esta Institución que funcionó originalmente en forma centralizada, ha venido desconcentrándose para -- crear delegaciones regionales y estatales en toda la República y agencias administrativas en ciertas metrópolis como Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal.

El Instituto Mexicano del Seguro Social,-- sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos. La Federación, los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad. En estas -- exenciones se consideran comprendidos el impuesto del timbre y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimentos, atarjeas y limpia, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondientes a la prestación de servicios públicos.(9)

El Instituto Mexicano del Seguro Social se

(9) Artículo 243 de la Ley del Seguro Social del 1º de Abril de 1973.

considera de acreditada solvencia y no estará obligado, por tanto, a constituir depósitos o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo.

Los bienes del Instituto afectos a la prestación directa de sus servicios serán inembargables.

Los órganos superiores del Instituto son:

La Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General. (10)

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros que serán designados en la forma siguiente: diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de trabajadores. Dichos miembros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.

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

El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes.

(10) Artículo 246 Ibidem.

El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente puede disminuir a la mitad la representación estatal.

El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

- I Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido en la Ley y sus Reglamentos;
- II Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determine la Ley y el Reglamento;
- III Establecer y clausurar Delegaciones del Instituto.
- IV Convocar a Asamblea General Ordinaria o Extraordinaria.
- V Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;
- VI Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción X del artículo 240 de la Ley;
- VII Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;
- VIII Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes del Servicio y Delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de la Ley;
- IX Extender el régimen obligatorio del seguro social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios;
- X Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el Artículo 16 de la Ley;
- XI Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas;
- XII Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo,-

el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por la Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidente justo o equitativo.

- XIII Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los consejos consultivos delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274; y
- XIV Las demás que señalen la Ley y sus reglamentos.

La Asamblea General designará a la comisión de vigilancia que estará compuesta por seis miembros. Para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propone dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes duran en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores.

El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

La designación es revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resuelve lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en que oiga la defensa del miembro cuya remoción se solicite.

La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes:

- I Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las

- disposiciones de la Ley y sus Reglamentos;
- II Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
 - III Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;
 - IV Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos leerán dados a conocer con la debida oportunidad; y
 - V En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria.

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

El Director General tiene las siguientes -- atribuciones:

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

- actuarial;
- VII Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;
 - VIII Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y
 - IX Las demás que señalan las disposiciones de la Ley y sus Reglamentos.

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

C A P I T U L O I I

NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

- A) Características del Acto Administrativo.
- B) Definición y elementos del Recurso Administrativo.

A) CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social, un Organismo con características de Autoridad Administrativa, los actos por él emitidos serán actos administrativos -- que podrán ser impugnados a través de un recurso administrativo (Recurso de Inconformidad), en caso de que perjudiquen o -- violen la esfera jurídica de algún particular o administrado.-- De ahí la importancia de realizar un estudio del acto administrativo.

En la administración de cualquier gobierno el acto administrativo ha llegado a constituir uno de los principales pilares, el eje sobre el que gira el Derecho Administrativo moderno. Así Mayer señala "para poder entender y dominar el derecho administrativo moderno, es necesario estudiar -- la naturaleza particular del acto administrativo, ya que dicho derecho está dominado por él". (11)

Aunque los juristas estudiosos del derecho administrativo no han llegado a un consenso con respecto al lugar de origen del acto administrativo, existen diversas opiniones al respecto. Mayer considera que en Francia tuvo lugar el nacimiento del concepto acto administrativo, señalando principalmente al Jurista Francés M. Haurian. Por su parte Jellinek señala a Alemania como promotora de la confirmación del concepto.

Antes de la revolución Francesa, existían los llamados actos del rey, actos de la corona, actos del fisco que vendrían a ser -- en esencia, actos administrativos, aunque con una idea vaga e indefinida -- y se le llamaba actos del rey, actos de la corona, actos del fisco, etcéte-

(11) Mayer, Derecho Administrativo Alemán, Buenos Aires 1949, Tomo I Página 125.

ra, relacionándose a éstos con todos los actos que formaban - objeto de lo contencioso-administrativo y solo desde el momento en que surge el estado, - entendiéndose por "estado" el -- apego del rey', de las autoridades al derecho escrito, a la -- ley - es cuando se hace imperiosa la necesidad de una inclusión del acto administrativo en todas las relaciones del estado. Dotándose al acto administrativo de una naturaleza jurídica especial, viniendo a constituir el elemento esencial del derecho administrativo.

El acto administrativo como una verdadera - institución del derecho público es de creación relativamente reciente, porque era presumiblemente desconocida, como se ha dicho, hasta antes de la revolución Francesa. Los primeros - autores que se acercaron a la idea de acto administrativo fueron los tratadistas franceses. Es interesante mencionar que el primer texto administrativo que contiene una expresión próxima a la actual es el "16 Fructidor" del año III, en el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos administrativos de toda especie.

El Autor Argentino Manuel María Díez, señala:

"El directorio por ley del 2 Germinal del - año V establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de administración, debían entenderse todas las operaciones que se realizan por órdenes del gobierno, de sus - - agentes inmediatos, bajo vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público y que en los repertorios franceses - editados antes de la revolución Francesa no se encuentra la - expresión "acto administrativo" siendo hasta 1812 en que se -- editó el repertorio de "Merlín" en que aparece la expresión - acto administrativo, que se definía como una ordenanza, una - decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto-

de una administración que tiene relación con sus funciones".
(12)

De lo anterior podemos contemplar la importancia del acto administrativo en la vida de la administración pública, y además, situarnos en la necesidad de dar una definición de acto administrativo que es la base que nos llevará a estudiar y comprender el principal objetivo de los recursos administrativos.

Para poder dar una definición de acto administrativo que se apegue a los lineamientos del derecho administrativo, debemos distinguir en primer lugar, lo que la doctrina considera al acto administrativo desde el punto de vista material y formal.

Desde el punto de vista material, es toda aquella actuación de naturaleza administrativa emitida por un órgano del estado, ya sea dicho órgano de carácter administrativo, legislativo o judicial. De acuerdo con lo anterior - cuando el Congreso de la Unión impone determinadas contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, con base a la facultad que le confiere el artículo 73 fracción VII de la constitución política, dicho órgano público está realizando un acto administrativo en sentido material, aún cuando es un organismo de carácter legislativo, concluyéndose por lo tanto que los actos administrativos desde el punto de vista material, - se consideran en razón de su contenido, de su naturaleza intrínseca y no importa el órgano que los emita.

Los actos administrativos desde el punto de

(12) Manuel Ma. Díez, El acto administrativo, Buenos Aires, 1961, Pág. 101.

vista formal, son aquellos que consideran la naturaleza del órgano que los emite, o sea, son los actos dictados por un órgano del estado en el ejercicio de sus funciones y así, serán actos administrativos los que emanen del poder ejecutivo, actos legislativos los que emanen del poder legislativo y actos jurisdiccionales los que emanen del poder judicial.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de poder dar una definición del acto administrativo, citaremos algunas definiciones de estudiosos del derecho administrativo -- que han dedicado especial atención al citado acto y que reflejan cierta semejanza conceptual:

Manuel Ballvé nos define el acto administrativo como "cualquier acción toda conducta, comportamiento, manifestación unilateral de voluntad, de deseo, de conocimiento de juicio de los órganos del estado o de vicarios suyos en ejercicio de función administrativa sujeta al derecho público. (13)

El maestro Andres Serra Rojas expresa:

"El acto administrativo es una declaración unilateral concreta y ejecutiva que constituye una decisión -- ejecutoria, que emana de la administración pública y crea, reconoce o modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general. (14)

Para Hauriou "El acto administrativo que-

(13) Manuel Ballvé "Nueva enciclopedia Jurídica Tomo 1 Pág. 297

(14) M.M. Díez Opus Cit. Página 104

llama decisión ejecutoria puede definirse como toda declaración de voluntad tendiente a producir un efecto de derecho con relación a los administrados, emitidos por la autoridad administrativa, bajo una forma ejecutoria, vale decir, que puede ejecutarse de oficio. (15)

El jurista Recadero Fernández de Velasco, nos define el acto administrativo como "toda declaración jurídica unilateral, y ejecutiva en virtud de la actual administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva."

El alemán R. Bielsa aporta la definición - al respecto, diciendo que: "El acto administrativo es una decisión general o especial, de una autoridad en ejercicio de sus propias funciones y que se refiere a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares - respecto de ellas". (16)

Duguit, Jéze y Bonnard llegan a la definición partiendo de un concepto que es común al derecho público y al derecho privado como es el de "Acto Jurídico", calificando como actos administrativos: "los actos jurídicos de alcance individual o sea, los actos subjetivos y los actos condición que son realizados por quienes se desempeñan en un servicio público". (17)

Para Antonio Royo Villanova, el acto administrativo "Es un hecho jurídico que por su procedencia emana-

(15) Serra Rojas. Derechos Administrativo Página 251

(16) M.N. Ob. Cit. Página 103

(17) Jorge Escola "Los recursos administrativos" Buenos Aires 1967 Página 82

de un funcionario administrativo, por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se realacionan con la administración pública". (18)

Ahora bien, es necesario puntualizar que el requisito básico del acto administrativo es estar fundado por la ley y por la autoridad competente, de lo contrario conduce a la arbitrariedad y al abuso.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para que el acto administrativo cumpla con los fines para los cuales fue emitido debe de estar formado -- por determinados elementos, clasificados en: Elementos de forma éstos son:

----El sujeto y la competencia, al definir acto administrativo, se dijo que sólo puede ser emitido por un sujeto de derecho público, que es la Administración Pública, entendiéndose por ésta, todo órgano de derecho público o cualquier organismo con las características de "autoridad administrativa".

Referente al Sujeto del acto administrativo el maestro Serra Rojas dice: "La Administración Pública se forma con el conjunto de órganos o esferas de competencia encargados legalmente de realizar los actos administrativos.

El sujeto del acto administrativo está constituido por los órganos individuales y colectivos, a quienes -

(18) Antonio Royo Villanova "Elementos de Derecho Administrativo" Editorial Valladolid 1952.- Página 92 y 23 Tomo I.

se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo en que es la administración pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa". (19)

Por competencia podemos decir que no es suficiente que el acto administrativo emane de una autoridad administrativa, sino que dicha autoridad reuna ciertos requisitos que el derecho positivo le otorga teniendo así el carácter de autoridad administrativa; o sea, que sea autoridad competente que tenga competencia, y la establece el derecho objetivo, la cual viene aparejada al organismo administrativo. La competencia la establece la ley. Hay pues, tres clases de competencia: la competencia territorial, la competencia jerárquica y la competencia desde el punto de vista objetivo o por materia.

Según Manuel Ma. Díez competencia es: "La competencia debe ser establecida por el derecho objetivo; por ello no se puede ejercer una función sino con la competencia que fija una norma de derecho objetivo. Por lo demás, la competencia se establece siempre en el interés público y como tal es improrrogable. Todo ejercicio de poder público presume siempre un interés colectivo a satisfacer que priva sobre el interés privado y por ello la competencia es inderogable. La competencia corresponde al órgano y no a la persona que es titular de la función. Por ello los funcionarios no pueden intercambiarse recíprocamente parte de la competencia que ejercen porque no les corresponde". (20)

---- La voluntad. Es el segundo elemento del acto administra-

(19) Andrés Serra Rojas.- Opus. Cit. Página 252

(20) Ob. Cit. Página 166

tivo, posee una gran importancia dado que el acto administrativo es una conducta voluntaria de determinado órgano de la administración pública, que se manifiesta en forma libre y carente de vicios: es pues, la voluntad, la exteriorización de la intención del órgano público a declarar un acto administrativo y a producir determinados efectos jurídicos.

El proceso volitivo primeramente es formado por la intención y la voluntad determinada, posteriormente por lo que le interesa al mundo de lo jurídico, que es la voluntad declarada.

Si la voluntad determinada y la intención no se exteriorizan no poseen valor jurídico ya que es la voluntad declarada la que produce los efectos jurídicos, los que se deben manifestar con libertad, sin que se vea afectada por error, dolo o violencia. Los artículos 9 Fracción V y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, autorizan al Poder Ejecutivo Federal a la anulación administrativa de los acuerdos, permisos o concesiones otorgados por error, dolo o violencia.

Contenido u objeto.- Según Zanobini, el objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquellos de que se ocupa y dispone jurídicamente lo que resulta de su contenido, todo aquello que puede formar objeto de la relación del derecho público puede serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido consistente es aquella que la administración pública entiende por disponer, ordenar, permitir, atestiguar y certificar. (21)

Al respecto Royo Villanova, nos dice: "el contenido u objeto del acto administrativo es el efecto práctico

(21) Opus. Cit. Pág. 228 Manuel Ma. Díez.

co que se propone conseguir el órgano administrativo". (22)

El objeto o contenido del acto administrativo es el fin o resultados prácticos que se pretende conseguir por parte del órgano que emite el acto, debiendo apegarse a las leyes vigentes, claro está, con las excepciones de la regla, tales como los actos discrecionales.

La causa. Aquí es donde se origina la emisión del acto administrativo o sea, las circunstancias de he--cho y de derecho que originan la expedición de dicho acto, es la apreciación de un hecho o un estado de hecho con el resultado de la aplicación de un acto administrativo.

Citando al Jurista Argentino Manuel Ma. --
Diez, nos dice:

"Entendemos con Zanabini que la causa no - es un elemento autónomo del acto administrativo, sino un requisito de la declaración de voluntad un modo particular de expresión de la misma. El acto administrativo es de naturaleza unilateral y la causa es el interés público que el legislador ha-previsto la tutela. En general, la causa en sentido jurídico- es el último motivo que precede a la manifestación de volun- - tad, el fin práctico que persigue el acto. Es el fin que constituye la razón de ser del negocio jurídico, que la ley reconoce y regula asegurando sus efectos". (23)

El fin del acto administrativo según Serra Rojas "En todo acto administrativo hay siempre un fin último - que es el resultado que la administración obtiene, útil y con-

(22) A. Royo Villanova Der. Admvo. Tomo I Página 107

(23) M. Ma. Diez.- Ob. Cit. Página 213 y 241

venientemente, para el interés general". (24)

Gabino Fraga al citar a Gastón Jéze dice:

A) El agente no puede perseguir sino in fin de interés general.

B) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.

C) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino necesario además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.

D) Pero aún siendo lícito el fin del interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto. (25)

Resumiendo los anteriores criterios establecemos que el fin del acto administrativo es la satisfacción de la necesidad del interés general, del interés público que persigue el órgano que emite el acto citado, esto es, los resultados favorables al interés público que trata de obtener con la aplicación de un acto administrativo.

Es requisito fundamental la formalidad, -- persiguiendo la existencia del acto, añadimos que la forma más segura de expedir los actos administrativos es escrita, ya -- que consta como garantía del particular en caso de que exista perjuicio de sus intereses. Agregamos a esto lo estipulado en el artículo 16 Constitucional, señala que los mandamientos,

(24) Serra Rojas.- Ob. Cit. Página 275

(25) Gabino Fraga Der. Admvo. 6a. Edición Porrúa Hnos. S.A. Pág. 184

órdenes de cateo y actos de autoridad administrativa deben formularse por escrito para ser legales y tengan validez jurídica.

Manuel Ma. Díez expresa: "La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. "La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. "Mediante la forma el momento psicológico y subjetivo se convierte en físico y objetivo. La forma es el contenido - de su visibilidad, no hay contenido sin forma ni forma sin contenido. (26)

Antiguamente, en la frase formativa del de recho, la forma era esencial para toda manifestación de voluntad por parte de la administración pública; más adelante, el - derecho moderno dejó atrás el formalismo y le concede validez jurídica a cualquier otro acto no importando la forma de donde provenga pero que emane de una autoridad administrativa y tienda a crear efectos jurídicos. Para que el acto administrativo produzca efectos jurídicos debe exteriorizarse tal y como lo - señala la Ley.

Reuniendo todos los elementos que integran al acto administrativo, es cuando éste se ha perfeccionado y - existe realmente en el mundo jurídico; es de suma importancia la determinación de esta circunstancia porque de ésta se derivan dos situaciones que son:

A) Desde su perfeccionamiento, el acto administrativo pasa a - ser ejecutivo y puede exigirse su cumplimiento a través del -- procedimiento económico-coactivo.

B) Desde su perfeccionamiento el acto administrativo es suscep

(26) Manuel Ma. Díez.- Ob. Cit. Página 233 y 234

tible de ser recurrido por los medios jurídicos (Recursos Administrativos) que corresponden.

No obstante, ya que se ha perfeccionado el acto administrativo no surten sus efectos hasta que han transcurrido determinadas circunstancias, como por ejemplo, la notificación del acto de dictado o el cumplimiento de sus efectos, etc. Ya perfeccionado el acto administrativo es cuando se recurren a través de los recursos administrativos ante las autoridades administrativas las cuales están obligadas a pronunciar sus respectivas resoluciones, con esto se agota la instancia administrativa para que el acto administrativo se convierta en un acto definitivo, que puede impugnarse a través de la vía contencioso-administrativo (Tribunal Fiscal, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje).

B) DEFINICION Y ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO

La administración pública y el control administrativo como se señaló anteriormente, el estado busca el cumplimiento de diversas finalidades el interés de la colectividad que representa y con este fin se somete a una actividad constante denominada "actividad del estado". Esta es la que se conoce como administración pública la cual ha sido objeto de profundas investigaciones y estudios.

El Dr. Serra Rojas nos dice:

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, -- permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al estado para dar satis--

facción a las necesidades generales de una nación". (27)

La naturaleza intrínseca de la administración pública actúa subordinada al derecho y en consecuencia -- los actos derivados (Actos Administrativos) gozan del principio de legitimidad, son legítimos y eficaces, hasta en tanto -- no se demuestre lo contrario. La acción de la actividad del -- estado debe subordinarse la supremacía de la ley y actuar conforme a derecho, sólo así los gobernados cumplen y están conscientes de lo señalado por la administración pública.

Sin embargo, en la didáctica constante de la administración pública, las autoridades administrativas emiten actos, los cuales resultan violatorios de la esfera jurídica del particular; por esto es necesario un sistema especial -- para el control de dichos actos que tienden a violar las garantías jurídicas de los administrativos.

A este sistema especial de control se denomina de diferentes maneras. El maestro Serra Rojas le denomina "auto-tutela" de la administración pública. Gabino Fraga le llama "Control jurisdiccional de la administración"; "Control administrativo", etcétera.

Definiciones de Recurso Administrativo.

Serra Rojas lo define como una defensa legal que tiene un particular afectado para impugnar un acto administrativo, ante la propia autoridad para que lo revoque anule o reforme. (28)

El maestro Gabino Fraga, considera que el-

(27) Dr. Serra Rojas Ob. Cit. Página 499

(28) Dr. Serra Rojas.- Derecho Administrativo 6a. Edición Pág. 446

recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo. (29)

El Jurista Jesús Pérez González define el recurso administrativo como la impugnación de un acto administrativo, ante un órgano de ese carácter. (30)

El recurso administrativo se desenvuelve en el marco propio de la administración pública, que tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden de legalidad. Cuando llegue a su conocimiento la queja por un acto irregular, a solicitud del agraviado y aún por cualquier otro medio de información, las autoridades administrativas deben procurar que no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo. Los recursos administrativos representan un complemento idóneo para mantener la fidelidad jurídica.

Analizando las definiciones que hemos señalado, podemos constatar que en cada una de ellas se busca implantar la legalidad de la relación de los particulares y la administración pública, lo que nos conduce a advertir la función de garantía, que está cumpliendo el recurso administrativo en pro de los particulares. En la tramitación del recurso administrativo la administración pública cuenta con un modo o forma jurídica que le da oportunidad de recuperar sus actos de cualquier servicio de ilegalidad o inoportunidad.

(29) Gabino Fraga. - Derecho Administrativo 15a. Ed. Porrúa. Pág. 445

(30) Jesús González Pérez. - Los Recursos Administrativos 1960 Pág. 20

Resumiendo las diferentes definiciones y conceptos que del recurso administrativo hemos señalado, decimos que desde el punto de vista genérico consideramos a este como una defensa jurídica del particular frente a la administración pública, revestido de su carácter de garantía o de derecho, de naturaleza procedimental.

Desde el punto de vista específico el recurso administrativo además de suponer su carácter de "defensa jurídica", se delimita en el concepto de un medio o recurso legal administrado para impugnar la ilegalidad o inoportunidad de un acto administrativo en la administración. Ante todo señalaremos que la característica fundamental del recurso administrativo es que es de índole represiva y no evitativa significando esto que su función no consiste en evitar que se produzca un acto administrativo, legal, sino que se concreta a rechazar a éste que ha sido emitido con anterioridad por la autoridad.

Elementos del recurso administrativo. Los elementos que señalan la doctrina como constitutivos del recurso administrativo, son los siguientes:

A) La existencia de una resolución administrativa, que sirve como base para la impugnación por medio del recurso. Dicho acto o resolución administrativa, que se combate debe afectar la esfera jurídica del gobierno y además debe ser un acto definitivo con efectos inmediatos, es decir, no deben referirse a un acto de mero trámite administrativo.

B) Que el acto impugnado afecte un derecho o un interés del recurrente.

Sin este elemento no es posible que exista

el recurso. Dichas autoridades pueden ser, la misma que emitió la resolución combatida; o bien la autoridad jerárquica superior, o un órgano especial creado al efecto por la ley.

C) El plazo dentro del cual debe interponerse el recurso, es un elemento que tiene que darse para la existencia de un verdadero recurso.

D) Es propio del recurso que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etcétera.

E) La fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que ha de conocer la revisión, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que pueden rendirse, etcétera.

F) Que a la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo. Considerando este último elemento sumamente indispensable para que pueda hablarse de la existencia del recurso.

Uno de los requisitos indispensables para que exista el recurso es que lo establezca como tal una Ley. Por tal motivo, cuando la ley no establece recurso administrativo alguno, el particular debe buscar su defensa en el campo de la esfera jurisdiccional, o sea, en los tribunales. Al respecto dice el Licenciado Urbano Farías Hernández:

"Concretamente en materia fiscal federal sólo procederán los recursos administrativos, establecidos expresamente por los ordenamientos fiscales y a falta de disposición al respecto, serán improcedentes la instancia de recon

sideración invocadas, como se preceptúa en el Artículo 158 del Código Fiscal de la Federación. Con ello, se hace énfasis en que exista una ley que los establezca como elementos constitutivos o esenciales, además de la existencia de un acto administrativo que lesione un derecho o interés legal del administrado". Revisión de difusiones fiscales. (31)

La clasificación de los recursos administrativos.- Entre estas clasificaciones tenemos la del jurista español Jesús Pérez González, que son: recursos ordinarios, es peciales y extraordinarios o excepcionales.

Por recursos ordinarios entendemos a los - que se establecen para hipótesis concretas, y por consiguiente son admisibles siempre que no exista un precepto contrario que lo excluya.

Los recursos administrativos especiales en diferencia con los anteriores es que sólo se dan en los supuestos concretamente señalados por la ley. Y los recursos administrativos extraordinarios y excepcionales son aquellos dados en supuestos especialísimos contra actos administrativos firmes, o sea, en los que no debe recurso alguno especial u ordinario. Esta clasificación la sigue el jurista español teniendo en cuenta los lineamientos del Procedimiento de España, si viéndose de los distintos ejemplos de recursos a que se refiere la propia ley. Por lo tanto no es probable que esta clasificación fuese útil para aplicarla.

En lo que el autor llama recursos ordinarios, éstos son comunes a la idea de ser instrumento de impugnación de cualquier acto administrativo.

(31) Lic. Urbano Farfás Hernández No. 7 de la S.H.C.P. Pág. 15

Generalmente ha sido aceptado por los autores que los recursos administrativos se dividen en dos grandes grupos, a saber:

1. Aquellos que conoce y resuelve la misma autoridad que emitió el acto o decisión que se impugna, y

2. Los que conoce y resuelve una autoridad diversa de la que emanó el acto o decisión impugnada, que puede ser jerárquicamente superior a la que dictó el acto que se combate, o un órgano administrativo especial.

Los primeros son conocidos con el nombre de recursos de reconsideración o de revocación administrativa, y a través de los mismos la autoridad que dictó el acto que se reclama tiene oportunidad de hacer una revisión de éste último; si concluye que no procede su ejecución, lo anulará y en su caso, lo modificará o confirmará.

A los segundos recursos anunciados se les conoce como recursos de revisión jerárquica y la autoridad superior a aquella que emitió el acto impugnado o el órgano especial establecido al efecto, resolverán ordenando al autor de la decisión combatida, la anulación, modificación o en su caso suspensión de ésta última.

Es de suma importancia la existencia de los recursos de impugnación, ya que los mismos constituyen un alivio para las autoridades judiciales si se toma en cuenta que a través del ejercicio de ellos se evita la instauración de una gran cantidad de juicios.

El recurso administrativo frente al recurso procesal (jurisdiccional) y, el recurso administrativo.- Re

curso administrativo es la defensa de los particulares frente a la administración pública, un medio jurídico de impugnación, que en la vía administrativa hacen valer los particulares contra las resoluciones administrativas que lesionan o violan sus derechos o intereses legítimos.

Al hablar de recurso administrativo se emplea la palabra "recurso" en su aceptación procesal, "recurso-administrativo" es lo mismo que "instrumento" jurídico de impugnación u oportunidad legal que tiene el particular de proteger sus intereses contra y ante la legislación pública. El recurso procesal tiene en el campo del derecho adjetivo su propia acepción y elementos propios, tales como:

1. Proceden siempre a iniciativa de partes.
2. Pertenecen a la categoría de las pretensiones y tienen por objeto reformar una resolución judicial, no anularla.
3. Debiendo consistir la reforma en la sustitución de la materia de la resolución por otra diversa que se apegue a la ley.
4. Debe referirse al mismo proceso en que se ha dictado la resolución impugnada.
5. Deben procurar en todo, la unidad del proceso.

Pallares dice que el recurso procesal son los medios de impugnación que la ley otorga a los particulares y a los terceros para mediante ellos obtengan la revocación, la rescisión de una sentencia y de una resolución judicial, sea és

to auto o decreto. (32)

Briseño Sierra H. Dice "No hay sinonimia entre acción y recurso aunque ambos son derechos subjetivos, - pues la acción pone en movimiento la jurisdicción, el recurso - la continúa normalmente ante otras instancias obrados de la ju risdicción de suerte que a más de una diferencia formal, existe una relación de grado; el recurso es el medio de continuar - el ejercicio de la acción". (33)

Se supone la existencia de un juicio previo y que su promoción es como una segunda instancia, anterior. Además, que el recurso administrativo se ventila ante la propia administración pública, autora del acto que se impugna, en cambio el recurso procesal se hace valer ante los tribunales y ante un juez diferente del que dictó el acto o motivo del recurso. Ambos cumplen diversa finalidad, ante distintas autoridades; administrativa y judicial, tienen naturaleza jurídica - diversa; mientras que la del recurso administrativo es administrativa-procedimental; la del recurso procesal es de carácter-jurisdiccional.

El recurso administrativo tiene su campo - de estudio y análisis en el derecho sustantivo, en el derecho-administrativo.

Según el doctor Andres Serra Rojas, la distinción entre recurso contencioso y recurso administrativo es que en el primero la administración obra como parte frente al-recurrente y existe una autoridad por encima de la administra ción y el particular; el juez de la jurisdicción contencioso -

(32) Eduardo Pallares.- Diccionario de Derecho Procesal Civil Pág. 609

(33) Briseño Sierra H. Derecho Procesal Fiscal Pág. 99 y sigs.

administrativa; contienen ambas partes, no es juez y parte de la administración como lo es en el recurso gubernativo, a veces el mismo órgano como el de reposición.

El recurso administrativo se somete a la organización gubernamental al mismo funcionario o al superior jerárquico a quien se solicita enmienda o rectifique el acto administrativo que causa agravio a un particular y en ocasiones al interés general. En nuestra legislación con referencia a la utilización y procedimiento de los recursos administrativos, dispone el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación:

"En materia fiscal federal sólo procederán los recursos administrativos establecidos expresamente por los ordenamientos fiscales, y a falta de disposición al respecto, serán improcedentes las instancias de reconsideración invocadas". (34)

El código fiscal en el artículo 158 reconoce jurídicamente los siguientes recursos:

1. Recurso de revocación;
2. Recursos de oposición al procedimiento Ejecutivo;
3. Recurso de oposición de tercer
4. Recurso de reclamación y preferencia; y
5. Recurso de nulidad de notificaciones.

Agregando, podríamos decir, que esto podría ser otra clasificación de los recursos administrativos, atendiendo a la superioridad del código fiscal de la federación, -

(34) Dr. Andres Serra Rojas.- Derecho Administrativo Tomo II Pág. 1217

es decir, podrían existir los recursos administrativos estipulados por los distintos ordenamientos administrativos y fiscales, así como los recursos establecidos en el citado código; - esto se comprende en la práctica diaria del litigante y administrador. Esto pues, es nada más que una suposición y probablemente carente de bases firmes.

C A P I T U L O I I I

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

- A) Análisis del Artículo 274 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro social.

- B) Requisitos procedimentales del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. (Reglamento -- del Artículo 274 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social).

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

A) Análisis del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El recurso de inconformidad es llamado así conforme a lo estipulado por el artículo primero del Reglamento del artículo 133 de la Ley original de 1943, publicado en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1950.

La Ley del Seguro Social de 1943, implantó en nuestro país a través de su artículo 133 la jurisdicción administrativa en materia de seguridad social.

Anteriormente en nuestro país no existía Tribunal Administrativo independiente al que se pudiera recurrir para queja o demanda del que afectara sus derechos a causa de una resolución o acto del Instituto. El legislador se vió precisado a tomar en cuenta los recursos administrativos e implantarlos como medio de defensa a favor del particular.

El recurso administrativo de inconformidad se consagró en el artículo 133 de la Ley de 1943 y que expresa lo siguiente:

"En caso de inconformidad de los asegurados, los patronos o los beneficiarios sobre admisión al seguro, derecho a prestaciones, cuantía de pensiones y subsidios, distribución de asegurados y de patronos en los diversos grupos de salarios y distribución de empresas por clases y grados de riesgos, se acudirá ante el Consejo Técnico, el cual oyendo en defensa al interesado, decidirá en definitiva. El reglamento fijará los plazos y la forma de hacer valer la inconformidad".
(35)

Aquí es donde se encuentra el principio -- del recurso de inconformidad como un recurso administrativo que se presenta entre el Instituto Mexicano del Seguro Social en --

(35) Diario Oficial de la Federación del 19-I-1943

defensa de los intereses del patrón, asegurados o beneficiarios que se vea afectado en su esfera jurídica individual por dicho organismo.

Analizando el artículo 133 de la Ley del Seguro Social decimos que:

A) Se encuentra dentro del capítulo titulado por la Ley "De las normas para casos de controversia".

B) Da origen a un recurso administrativo -- llamado "recurso de inconformidad", y lo señala como un recurso administrativo de reconsideración ya que la misma autoridad la que emite el acto o resolución impugnado (en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social), quien conoce del recurso y resuelve sobre el mismo.

C) Señala a los sujetos que hacen uso de este recurso, tales como los patrones, asegurados o sus familiares beneficiarios.

D) Enumera los actos administrativos contra los que procede interponer el recurso, entre los que se encuentran la inconformidad sobre la afiliación al régimen del seguro social; sobre el derecho a recibir prestaciones; cuantía de subsidios y pensiones, liquidaciones de cuotas obrero-patronales, fijación de clases o grados de riesgo sobre el cobro y pago de capitales constitutivos, y en general sobre cualquier acto de carácter definitivo del Instituto que afecte los derechos de los particulares que estén sujetos al régimen del Seguro Social, personas físicas y morales inclusive particulares que no tengan relación con el Instituto, pero que sus intereses se vean lesionados conforme a los términos ya señalados.

E) Señala al Consejo Técnico, como el organismo ante quien se debe interponer el recurso de inconformidad, y como la autoridad que lo resolverá definitivamente mediante el acuerdo correspondiente, el que dictará los trámites necesarios, y con las características de una sentencia.

F) A su vez, el artículo 133 señala que los actos del instituto que afecten los intereses de los patronos asegurados o sus beneficiarios, quedarán señalados como "Actos consentidos", siempre y cuando no se presten al consabido recurso, de acuerdo con los lineamientos del reglamento correspondiente.

G) Finalmente este artículo, señala lo más importante la creación de un procedimiento a que debe apegarse la inconformidad, especificando la forma y términos en que se hará valer y demás incidentes.

El reglamento de inconformidades del artículo 133 es el 2o. en su género ya que en el 1o, fue publicado el 25 de abril de 1943 y el Reglamento ya está vigente, fue publicado en el Diario Oficial de su Federación, el 17 de noviembre de 1950.

El reglamento del artículo 133 derogado rige todavía, el procedimiento a que ha de apegarse la tramitación del recurso de inconformidad en razón de que sus disposiciones no se opongan a los preceptos de la nueva Ley del Seguro Social, publicado el 22 de febrero de 1973, que entró en vigor el 1o. de abril de 1973.

El último párrafo del citado artículo entró en vigor el 25 de abril de 1943, regula el procedimiento para hacer valer el recurso de inconformidad, señalando:

El recurso de inconformidad se deberá interponer al Instituto en forma escrita y dentro de los quince días siguientes a la fecha debe haberse notificado el recurrente al acto o la resolución.

Dicho escrito contará con los datos que identifiquen el recurrente como el número de su tarjeta de identificación, su domicilio, etcétera.

Posteriormente debería narrar los hechos relacionados con las pruebas que se ofrecieran para acreditarlos, y citar los motivos legales y fundamentales de derecho en que se apoya la inconformidad y probar la ilegalidad del acto o resolución que se combatía.

Acompañando al recurso de inconformidad deberían ir las pruebas que se apoyan en la solicitud de revisión del acto y que el Consejo Técnico debía resolver. También que las pruebas que requieran una diligencia se deberán desahogar en el término de ocho días y al concluir el plazo el Consejo Técnico debería de resolver dentro de otros ocho días, con apego total a lo expuesto en el recurso, sin proceder la suplencia de la queja.

B) REQUISITOS PROCEDIMENTALES DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL)

Haciendo mención que desde el 1º de abril de 1973, nos rige una nueva Ley del Seguro Social, que vino a derogar la original, haremos los comentarios siguientes: (36)

El artículo 274 de la Ley actual, reafirma la necesidad de la existencia de un recurso de inconformidad -

(36) Diario Oficial de la Federación del 12 de Marzo de 1973.

para defensa del sujeto que está obligado al régimen del instituto en oposición de los actos que le perjudiquen; tomando en cuenta que este precepto precisa con claridad algunos conceptos jurídicos y de redacción que dan mayor efectividad al recurso referido. A continuación transcribo el artículo 274- de la Ley vigente:

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

El 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 hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos". (37)

Asimismo el artículo 275 señala las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, referente a las prestaciones que otorga esta ley, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no agotando el recurso de inconformidad como se señala en el artículo anterior.

Así es pues como se desprenden disposiciones legales que no establecía la ley anterior en el artículo-133.

Primeramente, está determinado que el recurso de inconformidad procede solamente contra los actos definitivos de las dependencias del Instituto, y por ende, siempre que lesione esos actos los derechos de los interesados, a juicio de estas. También determina el establecimiento de procedimientos administrativos de aclaración para que las oficinas generadoras revisen sus actos, evitando con ésto la interposición innecesaria de recursos de inconformidad.

El artículo 275 de la actual Ley del Seguro
(37) Ley del Seguro Social del 1º de Abril de 1973

Social, otorga facultades a los asegurados o beneficiarios de presentarse directamente ante la junta de Conciliación y Arbitraje, sin que haya necesidad de agotar el recurso de inconformidad; esto es una opción para el interesado.

No solamente el artículo 274 de la Ley estatuye el recurso de inconformidad sino que también en los diferentes reglamentos de la ley del Seguro Social queda establecido que procede la interposición del recurso en casos necesarios.

El Reglamento de Clasificación de Empresas - dispone en su artículo 35 la posibilidad de que los dictámenes de la Comisión Técnica de Clasificación de Empresas, serán recurribles ante el Consejo Técnico en vía de inconformidad.

Se establece procedencia del recurso ante el Consejo Técnico en caso de inconformidad por la clasificación de enfermedades en el artículo 105 del Reglamento de Servicios Médicos.

También el artículo 20 del reglamento para el pago de cuotas estipula el derecho del patrón recurrir en los términos del artículo 133 de la Ley las liquidaciones que le formule el instituto con motivo de pago de cuotas obrero-patronales.

Como ya hemos mencionado anteriormente que el artículo 133 derogado rige todavía, ya que no se opone a los preceptos de la nueva Ley del Seguro Social; por lo tanto, continuará siendo aplicable dicho reglamento. El reglamento del artículo 274 resulta obsoleto y adolece de ciertas irregularidades, su contenido no es suficientemente claro, lo que origina una serie de confusiones y dudas.

La unidad de inconformidades del Consejo Técnico es la que se encarga de desahogar los trámites inherentes al recurso de inconformidad y en muchas ocasiones no observa - los términos, plazos y determinadas obligaciones a que debe estar sujeta conforme al Reglamento debido a que ha sido creado con nuevas técnicas, empleos, criterios, etc., que no están en el Reglamento de Inconformidades que hasta la fecha rige.

El número de asuntos que atiende la Unidad de Inconformidades es constante y son pocos los que el Consejo Técnico puede atender en la sesión semanal; esto redundaría en -- perjuicio del instituto y de los inconformes; suponiendo una gran cantidad de asuntos sin resolver a los que se resuelven lentamente y algunos que se tramite quedan sin resolverse. El Reglamento de Inconformidades en sus artículos 17 y 18 señalan que al concluir el término de la recepción de pruebas de fallo deberá pronunciarse dentro del término de quince días; que los proyectos de resolución se elaboran en la Oficina de Inconformidades y se someten a la consideración del Consejo Técnico -- dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se dé -- por terminado el trámite de los expedientes.

El artículo 133 en su numeral 25 señala que el incumplimiento de las disposiciones señaladas por parte del personal encargado se castigará disciplinariamente por el Consejo Técnico.

Cualquier recurso de inconformidad que se -- presente ante el Instituto, se resolverá en un lapso mínimo de seis o siete meses o quizá más, que en cierta forma es violación al derecho de petición y garantía constitucional del artículo 8o. de nuestra constitución política.

El artículo 8o señala que todo funcionario y

empleado público tiene derecho de petición, que se hará por escrito en forma pacífica y respetuosa. A toda petición deberá regir un acuerdo escrito a quien vaya dirigido y que se tiene la obligación de conocerse en breve término al peticionario. - Si algún inconforme no satisfecho, apela a los más altos funcionarios o Tribunales en vía de amparo, el mencionado artículo 8o. constitucional señala:

A) Que el artículo de referencia obliga a -- las autoridades a proveer lo que se pide, no a resolver la petición en cuanto al fondo ni en determinado sentido;

B) Que no se requieren formalidades especiales para el ejercicio del mismo.

C) Que si la autoridad no contesta en el término correspondiente viola en perjuicio del gobernado el precepto constitucional operando en este caso el llamado "Silencio de la Administración o negativa Ficta" como una presunción de negativa.

El inconforme puede recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación demandando la nulidad de la resolución de la negativa ficta del recurso de inconformidad, con fundamento en el artículo 92 del Código Fiscal. Francisco Lerdo de Tejada comenta al respecto lo siguiente: En el artículo 8o constitucional sólo señala que la contestación se debe hacer en breve término y el artículo 92 del Código Fiscal, señala el plazo de 90 días y si pasado éste la resolución se considerará como resolución negativa. Señala además que este principio también se refiere a los recursos administrativos interpuesto.

Este precepto les da las instancias y a las-

participaciones el mismo efecto jurídico (resolución negativa) así pues, no se pueden confundir pues tienen naturaleza jurídica distinta.

Ante las peticiones no resueltas, se presenta el silencio de la administración; ante las instancias (recurso); estamos frente a una resolución negativa por ministerio de Ley, establecido por razones de orden público y no ante el silencio de la autoridad administrativa.

Las resoluciones pueden ser espontáneas o --provocadas espontáneas, cuando la autoridad resuelve de oficio y las segundas cuando se resuelve a petición de parte. En el segundo caso puede ser afirmativa o negativa. La resolución negativa puede ser expresa cuando se le comunica al promovente; es resolución negativa ficta, considerada así cuando la autoridad no expresa resolución a la instancia de un particular, dentro del término fijado, o dentro de los noventa días.

Reconsiderando, diremos que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, como autoridad administrativa viola los intereses del particular al no resolver los recursos de inconformidad en el plazo que fija el reglamento del artículo 133; dejando al inconforme en libertad de recurrir al Tribunal Fiscal de la Federación y demandar la nulidad de la resolución negativa ficta, siempre y cuando haya sido resuelto por el Consejo Técnico del Instituto el recurso de Inconformidad de que se trate.

La inconformidad es un recurso administrativo que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Por lo que hace a su reglamentación previene el artículo Tercero Transitorio de la misma, continúe vigente-

en cuanto no se oponga al precepto legal citado, el Reglamento del Artículo 133 de la Ley aprobada. El Instituto en el ejercicio de las atribuciones de organismo descentralizado que tiene a su cargo, la organización y administración del servicio público nacional de Seguro Social y en particular, las de su índole de entidad fiscal autónoma que le señala el Artículo -- 268 de la Ley, requiere del control de la legalidad de sus actos, emanados y realizados a través de sus órganos y dependencias.

Los patrones y demás sujetos obligados por el Régimen de Seguro Social y los asegurados y beneficiarios del mismo tienen por medio de dicho recurso, la facultad de -- ejercer la garantía constitucional de petición, para acudir en inconformidad respecto del acto definitivo que consideren impugnabile, a fin de que, se revoque, modifique o sustituya por otro y también, el interés público requiere el esclarecimiento de la pretendida impugnación tanto por la función tutelar de las normas del aseguramiento como porque de no existir, se con firme el acto reclamado.

Atento a que concurre en el recurso el doble propósito apuntado:

El control de los actos realizados por el organismo mediante la reconsideración de la legalidad de los mismos y la impugnación de la parte quejosa por la improcedencia o inoportunidad de aquéllos. La tramitación del recurso debe sujetarse al procedimiento establecido por el reglamento a pró cura de una resolución de evidencia legal.

El ámbito dual de las controversias que son materia del recurso: Fiscal y Laboral, implica la supletoriedad del reglamento mencionado, con las normas procesales, para

las primeras, del Código Fiscal de la Federación y a su vez, - del Código Federal de Procedimientos Civiles, y para las segundas de la Ley Federal del Trabajo.

COMPETENCIA Y REPRESENTACION

Es competente para conocer del recurso de in conformidad el H. Consejo Técnico, por disposición de los artículos 253, fracción XIV y 274 de la Ley.

Para su tramitación el artículo 2º del Reglamento dispone la representación de ese cuerpo colegiado por el Secretario General del Instituto para autorizar con su firma - los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes hasta cerrarse la instancia procesal. También, otorga a - dicha autoridad, la plenitud de facultades para que pueda resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento económico coactivo, cuando sea procedente.

El precepto indicado ordena para el trámitedel recurso, la atribución delegada a la Unidad de Inconformidades. La Prosecretaría del Consejo Técnico fue creada por -- acuerdo 167 717 de 30 de mayo de 1966. A su vez, guarda relación con lo anterior, el acuerdo 356 358 del repetido Cuerpo - Colegiado de 18 de octubre de 1972 y el oficio 13057 de 26 de octubre del mismo año, de la Secretaría General, este último - señala atribuciones al Jefe de la Unidad de Inconformidades.

TERMINOS, NOTIFICACIONES Y REQUISITOS DEL RECURSO

El recurso de interpondrá por escrito dirigido al H. Consejo Técnico y será presentado dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación al recurrente de la determinación que impugne (artículo 4º). Para la

presentación de la inconformidad contra el cobro de cuotas - - obrero patronales, según interpretación de ese cuerpo colegiado, contenida en el acuerdo número 16959 de 6 de julio de 1953, el plazo es de 37 días de calendario, por incluirse los términos para aclaración que conceden los artículos 16 y 21 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen - del Seguro Social.

La presentación extemporánea del recurso, es sancionada con su desechamiento de pleno. Si se acreditara la extemporaneidad en el curso del procedimiento, la resolución - definitiva decretará el sobreseimiento.

La presentación del escrito de inconformidad será efectuada:

A) En la Sección de Recepción y Despacho de la Unidad de Inconformidades o en la Oficialía de Partes del - Instituto.

B) Si correspondiere el domicilio del quejoso a una circunscripción foránea, en la Oficina de Correspondencia de la Delegación Estatal o Regional, pero si se trata - de una localidad distinta a la sede de dichas Delegaciones, en la Oficina de la Subdelegación Administrativa autorizada para - recibir la correspondencia.

C) Por Correo Registrado. En este caso, se - tendrá, como fecha de presentación del recurso, la en que se - hubiere depositado en la Oficina postal respectiva.

Las notificaciones se harán a los recurren- - tes:

Personalmente, en la forma prevista por los-

artículos 6 y 8 del Reglamento y con observancia de los Artículos 98 al 107 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, cuando se trate de resoluciones definitivas o de acuerdos de desechamiento o que den entrada al recurso, que rechacen una garantía, o que contengan el requerimiento de un acto a la parte que debe cumplirlo. (artículo 6, párrafo a). - Por lista que se fijará en la tabla de avisos de la Unidad de Inconformidades, tratándose de los demás acuerdos de trámite - (artículo 6, párrafo b).

Por correo certificado con acuse de recibo.

Las notificaciones personales o por correo - se harán en el domicilio que hubiere designado el inconforme - para recibirlas, y en su defecto, en el que tuviere registrado en el Instituto sirviendo al respecto de auxiliarse por lo que hace a asegurados y derechohabientes el Registro Nacional de - Asegurados del Departamento de Afiliación y por lo que toca a patrones el Directorio patronal del propio Departamento y en - las Delegaciones Estatales o Regionales los registros a cargo de las Oficinas de Afiliación.

Las notificaciones surtirán efectos al día - siguiente de la fecha en que se hayan hecho saber a los interesados, ya sea personalmente, por listas o mediante la entrega del oficio notificadorio, según la tarjeta de acuse de recibo - correspondiente. Por lo que los términos se computarán al día siguiente de la fecha en que surtió sus efectos la notifica- ción y por días hábiles, entendiéndose por éstos, los en que - se encuentran abiertas al público, las oficinas del Instituto - (artículo 8).

El Consejo Técnico y el Secretario General - están facultados para acordar la práctica de actuaciones en --

días y horas inhábiles. De igual modo y en su caso, podrán habilitar el tiempo necesario para el desahogo de una actuación o diligencia que no se hubiere podido concluir dentro de las horas hábiles del día en que se hubiere iniciado (artículo 10). Las notificaciones a terceros en los casos previstos por el artículo 5 del Reglamento, serán invariablemente en forma personal, siempre que se trate de los supuestos del artículo 6 y para las posteriores notificaciones se seguirán las reglas previstas por el mismo artículo.

Si el quejoso no comunica el cambio de su domicilio a la Unidad de Inconformidades, las notificaciones subsiguientes se dirigirán al domicilio señalado en el escrito de inconformidad.

Los requisitos que deben satisfacerse en el recurso de inconformidad están previstos por el artículo 3º del Reglamento de la materia, pero sin que deban sujetarse a formalidad especial alguna.

El recurrente debe señalar:

A).- Su nombre y domicilio. Número de registro patronal o en su caso el de su cédula de afiliación.

B).- Con precisión, la dependencia o funcionario de que emane el acto, o motivo de impugnación. La especificación con claridad del acto impugnado, las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación que se recurre y la fecha en que éstas le hubieren sido dadas a conocer.

C).- Exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma.

D).- Relaciones de las pruebas.

PERSONALIDAD

La representación de las personas físicas o morales se sujetará a las reglas contenidas en el artículo 9º del Reglamento y conforme a los artículos 2550 a 2556 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal.

A) Cuando se promueva a nombre de personas físicas o morales y la cuantía no exceda de \$5,000.00, bastará con la presentación de una carta poder suscrita ante dos testigos y debidamente timbrada (cuando se trate de trabajadores la carta poder no requiere timbres).

B) Cuando el promovente actúe en representación de una persona física o moral, y la cuantía sea de \$5,000.00 o mayor, deberá acreditar su personalidad con poder notarial o carta poder ratificada ante Notario Público, o bien ante el Departamento de Trámite o, en su caso, ante el Delegado.

Si en los supuestos de los incisos A) y B), el caso así lo amerita, el tramitador verificará que quien otorgue el poder tenga facultades para ello.

En todos los casos en que se pretenda acreditar la personalidad con copias simples de documentos, éstos deberán desestimarse por carecer de los requisitos que señala el Derecho común, para surtir sus efectos. Si con la documentación exhibida se considera acreditada la personalidad, se ordenará su asiento en el Registro de Personería de la Unidad de Inconformidades.

Cuando la inconformidad sea planteada por al

gún Sindicato Obrero, se debe acreditar su existencia legal y la personalidad de quien promueve o firme, mediante la presen tación del oficio respectivo de la Junta de Conciliación y Ar bitraje (arts. 365, 367, 374, 376 de la Ley Federal del Trabajo).

Por la omisión en que incurra el promovente en pretendida representación, para acompañar con el escrito - de inconformidad el documento para acreditar su personalidad - o bien, que el documento exhibido resultare ineficaz en Derecho, se le requerirá para que en el término de CINCO DIAS hábiles lo exhiba con apercibimiento que de no hacerlo, se desechará la reclamación.

En modo alguno es admisible la gestión oficiosa conforme al artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria. El registro de personería de la Unidad de Inconformidades, es un servicio que propicia en favor de los promoventes asentados en el mismo, la facilidad de dejar acreditada su personalidad para subsecuentes inconformidades de la misma quejosa, sin necesidad de comprobarla nuevamente. Al respecto, es aplicable el acuerdo 170 134 del Consejo Técnico de 18 de julio de 1966.

ADMISION Y TRAMITE DEL RECURSO OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS

Con el auto de admisión se inicia propiamente el procedimiento tendiente a comprobar la procedencia o im procedencia de la inconformidad. La substanciación del recur so debe ser rigurosamente objetiva. No sólo debe cuidarse -- que la secuencia de trámites se apegue a las disposiciones re glamentarias aplicables sino también, debe darse primordial - importancia a la prontitud de su tramitación. Así lo exige -

el interés jurídico del quejoso y también, por lo que hace al Instituto, por sus peculiares atribuciones de entidad nacional aseguradora, en cuanto a la oportunidad con que debe cubrir las prestaciones a los derechohabientes, como desde el punto de vista de los sujetos pasivos de los créditos, le interesa dejar esclarecido la legalidad con que procedió en su formulación y cobro

En el auto de admisión se precisarán los actos reclamados; se proveerá sobre la admisión de cada una de las pruebas, señalando en su caso el término para desahogo y las modalidades para su práctica. Se ordenará la solicitud de informes y documentación a las Dependencias que corresponda; y se acordará sobre las peticiones referentes a cuestiones de procedimiento.

Para el ofrecimiento, recepción y desahogo de las pruebas es de observancia lo dispuesto por el reglamento de la materia y de aplicación supletoria, los ordenamientos citados en un principio.

El artículo II del Reglamento previene que se pedirán por oficio los informes conducentes a las Dependencias.

La admisión de las pruebas se sujetará a que éstas se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral (Artículo 13). Aunque el artículo 14 previene que para la recepción de las pruebas se señalarán las fechas para que tengan lugar las diligencias respectivas, la práctica seguida ha hecho aconsejable, particularmente, para facilitar el desahogo de las mismas, que se reciban en horas y días hábiles dentro del término probatorio.

El Consejo Técnico y la Secretaría General-

están facultados para decretar diligencias para mejor proveer, cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes (Artículo 15).

El término probatorio es de QUINCE DIAS hábiles, que podrá ser prorrogado por una sola vez a juicio de la Secretaría General (artículo 16).

Las pruebas previstas por el reglamento son:

Documentales.- El artículo 12 del reglamento no distingue éstas conforme a la clasificación que siguen la doctrina y otros ordenamientos procesales en instrumentales y documentales públicas y documentales privadas. La prueba documental debe exhibirla la quejosa con su escrito de inconformidad, al ofrecerla.

Sin embargo, una práctica usual permite un término de gracia, a fin de que se requiera al quejoso para que dentro de cinco días hábiles, presente el ejemplar original de la documental ofrecida, con apercibimiento que de no cumplir dentro de ese plazo se dictará resolución con los elementos que obren en el expediente.

El beneficio del término de gracia es aplicable con fundamento en el Artículo 1º, último párrafo, del reglamento de la materia, para los quejosos que reclaman las prestaciones correspondientes a las ramas de seguros que establece la Ley, o bien, tratándose de impugnaciones de los patronos a que se refiere el artículo 13 de la Ley mencionada a este respecto.

La prueba documental privada debe ser presentada en ejemplar original y cuando forme parte de un libro, ex

pediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señala la quejosa (art. 136 del Código Fed. Procedimientos Civiles). Si el documento se encuentra en libros o papeles de una empresa, el oferente deberá fijar con precisión --cual sea (Art. 137 Cód. cit.). A discreción podrá ordenarse una verificación sobre los extremos de la prueba.

A fin de considerar la autenticidad de las firmas de los signatarios del documento, deben estar certificadas por notario o por funcionario revestido de la fé pública (art. 140, frac. V, Cód. cit.)

Cuando de la redacción de la constancia notarial sólo se precise que se tuvo a la vista el documento o bien, copia del mismo, que previo el cotejo correspondiente, coincide en todas sus partes al original, pero en cambio, que no estuvieron presentes los signatarios del mismo para ratificar como suyas las firmas que lo calzan, es palmario que el documento adolece de la ratificación por sus signatarios y será menester el procedimiento para requerirlo por el término de gracia y apercibimiento indicados.

El artículo 12 del reglamento, prevé el supuesto de que la documental ofrecida no está a disposición de la quejosa, en cuyo caso deberá señalar archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse dichos elementos probatorios.

Sobre el particular, la recurrente debe justificar mediante la copia sellada por la dependencia respectiva, que solicitó los documentos que ofrece, pero en el caso de que no lo hiciere, por excepción se podrá solicitar a su costa, la documentación de que se trate.

Prueba Pericial.- Para el desahogo de la --

prueba pericial, en el auto que se dicte admitiéndola se señalarán al recurrente el término de cinco días para que presente a su perito a aceptar y protestar el cargo, con apercibimiento de que si no lo hace se declarará desierta la prueba. Aceptando y protestando el cargo por el perito, se le señalará el término de quince días para que rinda su dictamen con el mismo -- apercibimiento para el recurrente. Dichos términos se computarán a partir del día siguiente al de la notificación del acuerdo, el primero, y a partir del siguiente de la aceptación y -- protesta del cargo, el segundo. El perito designado deberá -- llenar los requisitos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 12 del mismo Reglamento. La dependencia del Instituto de la que emane el acto reclamado, designará, a su vez, un perito, y en caso de discordia, se solicitará la designación del perito tercero a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por lo que hace al ofrecimiento de la prueba pericial contable es menester considerar que, la ofrecida por la quejosa para calificar la legalidad o procedencia del crédito impugnado no es de admitirse, pues se trata de una atribución del Consejo Técnico, como lo disponen los artículos 117, Fracción XIV, relacionado con el 274, 1er. párrafo de la Ley.

La negativa debe apoyarse en las disposiciones legales siguientes:

Artículos 12 y 13 del Reglamento de la materia y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente. Deberá ser reemplazada por visita ordenada al Departamento de Auditoría a las Empresas.

Pero cuando se ofrece la pericial contable -- sin que implique o conlleve el propósito de sustituir o inva--

dir la atribución del Consejo Técnico antes indicada, ésto es, para que recaiga sobre hechos propios de la quejosa, que se en cuentren registrados en su contabilidad, libros de actas de -- asambleas, lista de raya y demás documentos afines, sí es admisible dicha prueba. (Es necesario que se estudie cuidadosamente el ofrecimiento de la prueba pericial contable, para estar-- en posibilidad de determinar su admisión).

Prueba de Inspección.- En el acuerdo por el que se solicite una inspección, cualquiera que sea su finali-- dad, se determinará con entera precisión cuales son los puntos sobre los que debe versar la prueba, cuáles son los documentos que deben ser revisados y quiénes son las personas con las que debe entenderse la diligencia. En todos estos casos el perso-- nal designado por el Instituto formulará acta circunstanciada-- o constancia, la que será firmada por quien la practique y en-- el primer caso, por el representante legal de la empresa, por-- los testigos de asistencia y por todas y cada una de las perso-- nas que intervengan en la diligencia; si se niega el patrón o-- su representante, se hará constar esta circunstancia. (Art. 19 25, 45, 46, 133 y 270 de la Ley del Seguro Social; 5 y 11 del Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo pa-- ra el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesi-- onales; 16 y 23 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contri-- buciones del Régimen del Seguro Social).

Testimonial.- El Artículo 12 del Reglamento-- de la materia dispone que, se propondrá mencionando los nom-- bres y domicilios de los testigos. Si la quejosa omite ambos-- o en su caso cualquiera de dichos requisitos no es de admitir-- se la prueba.

Para el desahogo de la prueba testimonial se observará lo siguiente:

A) Que los testigos sean presentados por el recurrente o su representante legal; y

B) Que se identifiquen debidamente ante el abogado tramitador de la Unidad de Inconformidades.

El acta que se levante contendrá el día y la hora en que se practique; la comunicación a los testigos para que se conduzcan con verdad y sus generales. La diligencia se efectuará separando a los testigos, quienes en forma individual serán examinados al tenor de las preguntas contenidas en el interrogatorio exhibido o de las que verbalmente les formule el inconforme o su representante.

Si se exhibió el interrogatorio, se agregará al expediente y así se hará constar en el acta. Si las preguntas se formulan verbalmente, se transcribirán íntegras, (es conveniente que aunque sea manuscrito, se formule el interrogatorio, para estar en posibilidad de calificarlo), así como las respuestas respectivas; y si a juicio del abogado tramitador - deben formularse preguntas, se asentarán en la misma forma.

En caso de que alguna de las preguntas fuere tendenciosa o llevare implícita la respuesta, se desechará (artículo 175 y demás aplicables del Código Federal de Procedimientos Civiles). El testigo dirá la razón de su dicho y terminada el acta respectiva, se firmará por el recurrente o por su representante legal en su caso, por los testigos y por el abogado tramitador.

La prueba confesional no será admitida, pero sí los informes que rindan las dependencias. (artículo 12, último párrafo).

En el caso de que la inconformidad se presen

te directamente ante el Instituto y corresponda a una Delegación, se observará lo establecido en el Instructivo correspondiente y hasta en tanto la Delegación cumplimente lo que se le haya solicitado, el expediente permanecerá en la Sección de Integración.

Una vez integrado debidamente el expediente de inconformidad se turnará al Departamento de Dictamen para que se formule el proyecto de resolución respectivo.

Revocación.- Procede contra los autos que de seche o tengan por no interpuesto el recurso de inconformidad o que nieguen la admisión de las pruebas ofrecidas. El término para hacerlo valer es dentro de los 3 días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido. Su resolución corresponde al Consejo Técnico, quien lo decidirá de pleno y sin sustanciación alguna. (artículo 26).

Suspensión del Procedimiento.- La suspensión del procedimiento económico coactivo, en relación con los créditos que se impugnan en el recurso de inconformidad, será ordenada por el Secretario General en aplicación de las disposiciones del Código Fiscal de la Federación (artículo 27), y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

Son aplicables al respecto los artículos 12, 114, 157 y relativos del Código citado. También sobre esta materia se aplica el capítulo III del Acuerdo que norma las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto para el cobro de los créditos a favor de éste.

El artículo 27 del reglamento comprende una hipótesis para el caso de que el acto reclamado esté en vías -

de ejecución, el deudor podrá solicitar la suspensión ante la Secretaría General o ante las Cajas o Autoridades ejecutorias correspondientes.

Acumulación.- Para la acumulación de los expedientes de inconformidad se estará a las disposiciones de los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria. Podrá ordenarse de oficio o a petición de parte.

Aunque la acumulación sea procedente y el expediente básico se encuentre integrado, se resolverá éste acumulando en los restantes para que con vista de la resolución que se dicte en el primero, se resuelvan los subsecuentes.

CONCLUSION DEL RECURSO DURANTE EL TRAMITE

A) DESECHAMIENTO:

a) Por no dar cumplimiento a un requerimiento (véase lo relativo al incumplimiento en el caso del artículo 9º, en el apartado de Personalidad).

b) Por ser extemporánea la presentación del recurso (artículo 4º, último párrafo).

c) Por las causas de improcedencia que se señalan en el artículo 190 del Código Fiscal de la Federación -- aplicado supletoriamente.

B) DESISTIMIENTO:

Se requiere que el quejoso precise el motivo del desistimiento y así mismo, lo relacione concretamente con-

el acto reclamado.

Si el acto reclamado se refiere a un crédito a cargo del promovente, se hará del conocimiento del Departamento de Cobranza para los efectos que procedan.

Si se hubiere dictado suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se hará del conocimiento de la Tesorería Departamento de Cobranza y de la Oficina de Fianzas de la Subdirección General Jurídica, para que procedan como corresponda, en relación con la garantía otorgada.

Asimismo se comunicará a la Dependencia de la que emitió el acto reclamado.

C A P I T U L O I V

REPERCUSIONES SOCIO-JURIDICAS RESULTANTES DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- A) La problemática del Instituto Mexicano del Seguro Social como macro organización administrativa.

- B) Disfunciones de la organización burocrática que afectan las actividades del Instituto Mexicano del Seguro Social al momento de interponer el Recurso de Inconformidad.

- C) Consecuencias Jurídico-Sociales resultantes de la interposición del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

A) LA PROBLEMÁTICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO MACRO ORGANISMO ADMINISTRATIVO

Los principales problemas que se presentan en el Instituto Mexicano del Seguro Social como macro organismo administrativo en la búsqueda de objetivos colectivos para los miembros de éste, son inevitables y complejos de organización.

El empleo de métodos tradicionales para el mantenimiento de la organización dirigiendo y coordinando las diversas actividades de la totalidad de miembros que intervienen en ella, es a menudo inoperable.

Con el aumento de la complejidad y dimensión de la sociedad, debe crecer también el volumen de administración interna que permita el cumplimiento de las funciones de la organización.

Estos problemas han existido a través de la historia, así como la necesidad de encontrar nuevas soluciones a los mismos; tal es el caso del Historiador Greco-Romano Dio Cassius, quien dice lo siguiente:

"La causa de nuestras dificultades, es la multitud de nuestra población y la magnitud de las cuestiones de nuestro gobierno, pues la población abarca hombres de todas clases, en lo que se refiere a razas y talentos y son múltiples sus temperamentos y sus deseos; y los negocios del estado han llegado a ser tan bastos que sólo pueden ser administrados con las mayores dificultades". (38)

(38) Ely Chinoy. La Sociedad, Edit. Fondo de C. Económica, México 1975, pág. 198.

Las soluciones sugeridas a los problemas que se presentan en torno a la organización en gran escala, es el desarrollo de la burocracia de la que el autor Robert K. Merton nos dice:

"Una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización". (39)

Este concepto sociológico contrasta con el empleo que se hace del "burócrata" y de la burocracia como actividad política que se otorga generalmente a las agencias de gobierno y a sus funcionarios cuyo prototipo es el empleado solícito, apegado a los reglamentos, que evita las responsabilidades, rutinario y preocupado por el exceso de trabajo.

Algunas sociedades totalitarias han llevado los controles burocráticos al máximo, cuando el estado se apodera de zonas anteriormente libres o que eran dominadas por los reglamentos políticos.

El control estatal opera mediante reglas dictadas por burócratas de agencias dirigidas en forma centralizada.

La burocracia no está destinada al totalitarismo, ya que actualmente las sociedades democráticas de modalidad capitalista o preocupadas por el bienestar general, utilizan constantemente aquello que Max Weber denominó "la mayor invención social del hombre". (40)

(39) Ely Chinoy Opus. Cit. Página 198

(40) Opus Cit. Ely Chinoy, Página 200

Aunque pueden existir diferencias en los detalles de organización y operaciones, en términos generales las burocracias se asemejan tanto que permiten formular un tipo ideal de estructura burocrática. Este tipo ideal, se deriva en gran medida de la obra de Weber es el modelo de una estructura racionalmente ordenada, que nos da pie para un análisis de la naturaleza y funcionamiento de cualquier burocracia concreta.

Las características esenciales que permiten el eficaz funcionamiento de la operación y que están relacionadas unas con otras, podemos resumirlas de la siguiente manera:

1. Cargos o empleos cuidadosamente definidos.

Las condiciones y requisitos de todo cargo dentro de una jerarquía burocrática, están perfectamente definidas.

Todos los cargos existen en principio, independientemente de quienes los ocupan, estarán formalmente establecidos y pueden ser ocupados por cualquier persona que reuna los requisitos adecuados, a diferencia de los papeles que están tradicional o informalmente definidos sólo pueden ser ocupados por determinadas personas.

Es importante señalar las consecuencias que derivan de la clara separación entre el cargo y la persona que lo ocupa, aplicando el principio de las partes intercambiables al elemento humano; toda vez que cuando los cargos no están debidamente definidos, cualquier persona puede desempeñar-

su tarea hasta el nivel que le permiten sus habilidades y energías, aunque esto puede resultar útil cuando el encargado es particularmente hábil, se requieren grandes ajustes cada vez que hubiere un cambio de personal reduciendo el número de tales ajustes cuando se define y se limita expresamente lo que debe hacer cada empleado, con lo que la organización continuará funcionando eficazmente mientras los puestos sean desempeñados por personas calificadas.

2. Un orden jerárquico con líneas bien de limitadas de autoridad y responsabilidad.

Los cargos están usualmente integrados -- dentro de un orden jerárquico. El arquetipo de esta clase de estructuras sociales, es por supuesto, la organización militar, con sus rangos de oficiales comisionados y no comisionados, -- con su aceptación obligatoria de los deberes y responsabilidades de aquéllos que tienen autoridad, su insistencia en la obediencia a los superiores.

La jerarquía localiza la responsabilidad en cargos específicos y facilita una clara determinación de la política.

Al establecer los lineamientos de la autoridad, hace posible el control sobre el sistema de cargos y -- permite una eficaz coordinación de los esfuerzos. Finalmente nos dice Ely Chinoy, establece perspectivas de mejoramiento para personas que desean hacer carrera. (41)

3. Selección de personal sobre la base de calificaciones técnicas o profesionales.

(41) Ely Chinoy Opus. Cít. Página 201.

Los cargos burocráticos son cubiertos en principio, por personas que han demostrado su competencia para llevar a cabo las tareas exigidas. En las organizaciones no burocráticas pueden desempeñarse papeles diversos sobre la base de relaciones tradicionales o personales, influyendo para la designación de cargos motivos familiares, apoyos políticos-etcétera.

Los funcionarios capacitados desempeñarán mejor su tarea, por lo que es de suma importancia el hecho de poder seleccionar personal profesional o técnicamente calificado, que aquellos cuya posición proviene de lazos familiares, hereditarios, afectivos o favores políticos.

Dentro de una burocracia los métodos de selección de personal son de importancia decisiva; los exámenes formales permiten la aplicación de procedimientos impersonales y sistemáticos para probar la capacitación de los candidatos, existen otros métodos de selección como por ejemplo las entrevistas personales, las recomendaciones y los entrenamientos específicos.

En otras culturas, como la China, se utilizaron los exámenes, o bien, una educación literaria y el conocimiento de los clásicos del Confucianismo, eran considerados como evidencia de que se tenía la competencia necesaria para cumplir con las tareas asignadas a los funcionarios gubernamentales.

4. Leyes y reglamentos que rigen los actos oficiales.

La existencia de un sistema de reglas ex-

plicitas generalmente codificadas que rigen los actos oficiales de los funcionarios, explican las frecuentes quejas sobre la rutina burocrática, pero es indudable que sin ellos habría confusión y eficacia en cualquier gran organización.

Además como señala Merton, "De éste modo, el subordinado está protegido contra la acción arbitraria de sus superiores, ya que los actos de ambos están limitados por una serie de reglas mutuamente conocidas". (42)

Finalmente, para aquellos que tienen contacto con el aparato burocrático - "los clientes" de la burocracia- las reglas les permiten recibir un trato uniforme.

5. Seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera gracias a la promoción en la jerarquía.

Con el propósito de asegurar un mejor desempeño en sus funciones, por parte de los encargados, se les da la seguridad de la permanencia en sus puestos, generalmente después de un período de prueba, estimulando su eficiencia al ofrecerles posibilidades de mejoramiento dentro de la jerarquía, basándose en su antigüedad o habilidad, que es medida -- por el arbitro un tanto formal de sus superiores o por exámenes formales.

Las características principales nacen y desarrollan como solución a problemas específicos presentados en circunstancias históricas particulares.

Las condiciones que dieron origen a la bu

(42) Ely Chinoy Opus. Cit. Página 202

rocracia en los Estados Unidos, la Unión Soviética, el Antiguo Egipto, la China Clásica y Roma Imperial, son diferentes en muchos puntos, pero en todos los casos, como señala Max Weber -- "la razón decisiva para el adelanto de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad estrictamente técnica sobre cualquier otra forma de organización, la precisión, la velocidad, la claridad, el conocimiento de los archivos, la continuidad, la discreción, la unidad, la estricta subordinación, la reducción de la fricción y de los costos materiales y personales, son las razones que llevan al máximo la organización estrictamente burocrática". (43)

Es importante mencionar que para Max Weber la burocracia ideal "es aquella que puede eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos que escapan del cálculo". (44)

B) DISFUNCIONES DE LA ORGANIZACION BUROCRATICA QUE AFECTAN LAS ACTIVIDADES DEL INSTITUTO - MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Habiendo señalado ya los lineamientos de una organización formal procederemos hacia el análisis de una organización informal que ha sido llamada por el autor Charles H. Page "la otra cara de la burocracia".

"La estructura informal" en una organización surge de la necesidad de una constante organización y asociación de personas a través de papeles y relaciones que cumplen una tarea importante en la determinación de las actividades cotidianas dentro de un ámbito de trabajo en que las perso

(43) IBIDEM Página 203

(44) IBIDEM Página 205

nas no permanecen regularmente dentro de los términos prescritos por las reglas de la organización.

Dentro de esta estructura, como ya se ha señalado, el autor Charles Page dice que "puede observarse el desarrollo de amistades y grupos, el intercambio de amor y odio. La intensa personalidad de la burocracia oficial está frecuentemente opuesta en cierto grado a la calidad altamente personal y al carácter no oficial que se da dentro de ella". -
(45)

Lo que hemos señalado como estructura informal, "la otra cara de la burocracia" es en ocasiones paralela o sustituye a la organización formal y otras se opone a ella.

Con la existencia de papeles y relaciones espontáneos, así como de grupos primarios incluidos en el conjunto mayor, surgen problemas importantes en el examen de la organización.

Continuamente se realizan arreglos informales fuera del trabajo proporcionando mecanismos para resolver dificultades no previstas por los funcionarios que establecen y controlan la estructura formal, que aumenta con ello la eficiencia de los empleados.

La estructura informal paradójicamente, puede ayudar en el cumplimiento de los fines de la organización precisamente porque desconoce los requerimientos formales.

(45) Ely Chinoy Opus. Cit. Página 205

Estos grupos y prácticas formales han alcanzado tal importancia, que son un rasgo inevitable de cualquier estructura burocrática, resultando esencial en ella como señala Chester A. Bernard que: "Es necesario para las operaciones de las organizaciones formales como un medio de comunicación, de cohesión y de protección de la integridad del individuo." (46)

Ahora bien, si el administrado entendiera o tomara en cuenta los lazos personales, las prácticas y las actividades comunes de los pequeños grupos, podrían convertirse en disfuncionales, provocando la resistencia a la política, bloqueo a las líneas de comunicación y aún el sabotaje deliberado de los objetivos de la organización.

Si "la otra cara de la burocracia" afecta notablemente las operaciones formales, podríamos plantearnos las siguientes preguntas:

¿ La estructura informal debilita la organización, disminuye su eficiencia y evita que se cumplan sus objetivos oficiales? o por el contrario.

¿ Podría contribuir, quizá directa o indirectamente a la estabilidad y al cumplimiento exitoso de sus objetivos ?

Nos encontramos en una situación compleja si tratamos de responder de manera concluyente a los cuestionarios formados, ya que la estructura informal puede ser por --- igual funcional o disfuncional para la organización, pues puede mejorar la estabilidad y eficacia de la burocracia a través

(46) Ely Chinoy Opus. Cit. Página 207

de los efectos sobre el estado de ánimo, ya que la idealización de las tareas del hombre requiere además de su habilidad y esfuerzo del sentimiento que en ellas plasme.

Podemos comprobar lo que hemos mencionado anteriormente si observamos que tanto en la burocracia como en cualquier otro grupo, el estado de ánimo y las relaciones positivas entre las personas que conviven dentro de las mismas actividades depende la eficacia en su trabajo, por lo tanto, podemos concluir que en la medida que la estructura proporcione relaciones satisfactorias al grupo de trabajo redundará en funciones positivas para el mismo

"Las disfunciones de la organización burocrática".

Dentro de la burocracia nos encontramos frecuentemente con la ineficacia que no sólo es producto de los patrones informales, sino que provienen del carácter mismo de la propia estructura burocrática.

Robert K. Merton en su "teoría y estructuras sociales", hace un penetrante análisis donde nos dice que las técnicas utilizadas para obtener la eficiencia pueden resultar contraproducentes, generando los males convencionalmente asociados a la burocracia. (47)

Los defectos congénitos de la burocracia han sido descritos como: "rutina", "petulancia", "fingimiento-perezoso" y "tráfico misterioso".

(47) Ely Chinoy Opus. Cit. Página 210.

Describiremos brevemente cada una de - -
ellas:

"La rutina", consiste en la exagerada ac-
tuación de las reglas, procedimientos y las tareas ordinarias.

"La petulancia", defecto característico -
de la burocracia a quien se le han subido a la cabeza las ideas
de poder y seguridad.

"El fingimiento perezoso", el burócrata -
ya no se siente ordenadamente al sentirse seguro de la posesión
de su empleo.

"El tráfico misterioso", tendencia a ocul-
tar los procedimientos administrativos a los extraños, dejándo
los en cierta medida a merced del funcionario, es importante -
hacer notar que este "defecto congénito", los encontramos tam-
bién en otros grupos que tratan de mantener prestigio y poder,
exagerando la cantidad de sus tareas y conocimientos para lle-
varlas a cabo.

Dichos defectos congénitos que han venido
a constituir los convencionalmente achacados a la burocracia,-
podrían atribuirse a la fragilidad humana, a los defectos cor-
ruptos del poder o a las consecuencias contraproducentes de -
la seguridad en el empleo, sino fuera porque estos males no -
tienen carácter universal y varían según las condiciones espe-
cíficas en que se encuentran.

La burocracia ofrece la seguridad en el -
puesto y la superación de quienes respetan sus normas, princi-
palmente con la intención de obtener "una respuesta confiable"

y el cumplimiento absoluto a los reglamentos establecidos.

Los objetivos que persigue la organización aparecen menos importantes ante sus miembros que el mantenimiento de la propia organización, sobre todo aquéllos que -- sus rasgos han adquirido la pátina del tiempo y la tradición, -- que han sido incorporados a la estructura informal.

La insistencia es una rígida aplicación -- de las reglas -- dice Ely Chinoy, ocasiona dificultades no sólo dentro de la organización donde puede elevar costos como en -- las relaciones que mantiene la organización con los administrados.

Muchos puestos burocráticos demandan de -- los funcionarios la aplicación de reglas a situaciones y personas concretas, procurando con estas reglas asegurar un trato -- uniforme de los mantenimientos personales del funcionario e incrementar la rapidez en la resolución de los asuntos. Un exagerado y estricto apego a las reglas eleva fácilmente hacia la rigidez e inflexibilidad. (48)

Según los lineamientos burocráticos, cada caso debe ser resuelto de acuerdo con los reglamentos, pero cada persona siente que su problema es el más importante. Everette H. Hughes observa en su análisis de trabajo: "la urgencia de un hombre es rutina para otro; la persona que siente que -- tiene necesidades o problemas peculiares no verá con agrado el que lo traten en forma rutinaria". (49)

(48) Ely Chinoy Opus. Cit. Página 210

(49) IBIDEM. Página 211

Para el burócrata consagrado a las reglas la presencia de un caso insólito lo coloca en una situación -- desconcertante ante el temor de equivocarse o presentar dificultades no resueltas a sus superiores que pueden estar tan -- apegados al punto de vista burocrático que dificulten promover las constantes modificaciones que implica la vida de una sociedad cambiante y compleja.

Estos "defectos congénitos" de la burocracia son tendencias más que características inherentes, son potenciales, no ineludibles a través de las prácticas y relaciones que aparecen en una organización, estos defectos pueden -- ser disminuidos. Por ejemplo las consultas informales de los agentes legales, los olvidos ocasionales de los "canales", etcétera. Probablemente existe un desarrollo menor de estos defectos entre los profesionistas médicos, químicos, profesores, arquitectos, en quienes el deseo de realización y sentido del deber son de alguna manera independientes de la organización, -- que entre los burócratas destinados al cumplimiento de actividades rutinarias.

Corresponde a los altos ejecutivos y supervisores en cada nivel de la jerarquía trazar la sutil línea entre la demasiada burocracia y la poca burocracia, como señala Ely Chinoy si se descuida "la otra cara de la burocracia" -- pueden provocar insatisfacciones, fricción y poca eficacia. -- Del mismo modo si no se formulan políticas claras y consistentes, se propicia la incertidumbre y confusión, ocasionando una mayor y más rígida adhesión de los empleados hacia las reglas, por el contrario estimulando y recompensando la iniciativa de los subordinados, se previene dicha rigidez e inflexibilidad, -- pero el poco control y dirección puede provocar la pérdida de la uniformidad y la predicción, que forman dos de las virtudes

de toda organización burocrática.

El sociólogo Ely Chinoy, menciona a Blau, quien indica que las disfunciones principales pueden reducirse también mediante sistemas estructurales, sugiriendo por ejemplo cambios en la autoridad de la gerencia mediante la supresión de los supervisores cotidianos dentro del control de los ingresos, obteniendo con ésto el que las condiciones de trabajo y los procedimientos relativos al mejoramiento, mejoraría las relaciones entre el superior y el subordinado, contribuyendo a la concentración en el manejo de las tareas, el uso de escalas y porcentajes basadas en resultados claramente determinados, en vez de establecerlos sobre la mera conformidad a los reglamentos, según Blau, ayudaría a prevenir el ritualismo y la rigidez que existen potencialmente en la burocracia. (50)

Dichas sugerencias para mejorar la estructura formal de la burocracia, muestran la necesidad de racionalizarla, algunas de las dificultades atribuidas a la burocracia, provienen de errores en el aspecto de sensibilizar y hacer lógica la organización.

Cuando no existe un equilibrio entre la autoridad y la responsabilidad, puede propiciarse la irresponsabilidad y la total dependencia de las reglas.

Los especialistas en asuntos administrativos, se preocupan por renovar constantemente los sistemas y reglas formales de procedimientos buscando con éllo, mejorar los niveles de eficacia organizativa.

C) CONSECUENCIAS JURIDICO-SOCIALES RESULTANTES DE LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

La interposición del recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, trae consigo repercusiones jurídico-sociales muy controvertidas pues como lo señalamos en el capítulo I del presente trabajo, este organismo nació de la idea de proteger a los trabajadores de una sociedad para la que el trabajador representaba un objeto, una cosa que no era motivo de ser protegida por la sociedad de los patrones, quienes mantenían dentro de sus empresas un monopolio unilateral totalmente desfavorable para los trabajadores. Con la práctica diaria, esta idea progesista y revolucionaria en su anhelo proteccionista ha venido a desembocar en una institución radicalmente patronal que un aspecto tan importante como el que es tema de este trabajo, se quebranta de la idea -- que le dio origen por las razones que se han expuesto y que a continuación analizaremos.

El trabajador asegurado tiene derecho a interponer el recurso administrativo denominado recurso de inconformidad, cuando sean violados los derechos y prestaciones que le otorga el Instituto, impugnando a través de él, los hechos o actos con que dicho organismo le impide gozar de las diferentes prestaciones que otorga.

Este recurso es una facultad de que gozan los trabajadores, además de ser un privilegio para los patrones, pero a través de la práctica diaria surgen muchas y muy variadas circunstancias que provocan que de la tramitación del recurso de inconformidad se originen consecuencias jurídico-sociales que afectan notablemente la esfera social del asegurado.

Es importante puntualizar en esta parte de nuestro análisis el hecho de que en el recurso de inconformidad se observen las características principales de la organización burocrática, puesto que como en toda organización burocrática en gran escala, el Instituto Mexicano del Seguro Social a través de la Unidad de Inconformidades, ha establecido para el trámite y resolución del recurso de inconformidad los caracteres esenciales de la burocracia.

La importancia de este señalamiento, radica fundamentalmente en la razón de que existan personas encargadas dedicadas a la tramitación de este recurso, con tareas y funciones correctamente delimitadas, bajo un régimen jerárquico que permite establecer las responsabilidades de cada uno de los empleados.

Los candidatos a ocupar estos cargos son seleccionados a través de una evaluación de la capacitación técnica o profesional con que cuentan.

Los elementos humanos que intervienen en el trámite del recurso de inconformidad son regidos mediante leyes y reglamentos para llevar a cabo este trámite, se supone que se estimula la eficiencia de cada uno de ellos, ofreciéndoles oportunidades de mejoramiento dentro de la jerarquía general del propio Instituto.

Hemos analizado fundamentalmente la organización burocrática desde el punto de vista formal; pero desde el punto de vista informal, el hecho de que el recurso de inconformidad se vea afectado por las características de "la otra cara de la burocracia" ocasionará una serie de consecuencias socio-jurídicas que afectarán notablemente la esfera so-

cial de los inconformes, toda vez que las disfunciones que se lleven a cabo dentro del trámite del recurso, como lo son el hecho de que los empleados encomendados para la tramitación -- del recurso no sean las personas idóneas o más capacitadas para ocupar los cargos; el criterio jurídico de los mismos se -- vea limitado con la existencia de un orden jerárquico dentro -- de la unidad de inconformidades, que les impide tomar decisiones sobre alguna situación que esté un tanto fuera de los lineamientos marcados por sus superiores, ocasiona mayor lentitud en la tramitación del recurso.

Asimismo, el hecho de tener que sujetarse a un sistema de reglas explícitas, generalmente codificadas, explica las frecuentes quejas sobre la rutina burocrática, la que al acentuar exageradamente las reglas, los procedimientos y las tareas, repercute directamente en la substanciación del recurso, restándole al mismo, una equidad en cuanto hace a la distribución de justicia expédita, toda vez que cuando el burócrata se ve un tanto motivado por las diferentes influencias, ya sea económicas o simplemente de su estado de ánimo, estamos seguros que las consecuencias sociales, independientemente de las jurídicas, serán trascendentales.

CONCLUSIONES

1.- La seguridad social en nuestro país, es una de las principales fuentes de la revolución mexicana, que ha venido a representar un hecho histórico de múltiples -- significaciones.

2.- El nacimiento de la seguridad social en el mundo, es la respuesta a un gran concepto de justicia en el modo de estimar los problemas sociales y a la necesidad más urgente de satisfacer las necesidades de la clase trabajadora.

3.- Dada la naturaleza administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social, todos los actos que emanan del mismo, tendrán siempre el carácter de actos administrativos.

4.- Cuando los actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social violan la esfera jurídica de los administrados, como medio de impugnación de los mismos, contamos con el recurso administrativo, llamado recurso de inconformidad, actualmente consagrado en el Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

5.- La reglamentación del recurso de inconformidad, se encuentra plasmada en el reglamento del Artículo 173 actualmente 274 y en virtud de que dicho reglamento data del año de 1950, considero necesaria la creación de un reglamento más actualizado.

6.- Después de analizar los problemas que se presentan en los organismos administrativos a gran escala, considero que éstos son complejos en su estructura organizativa y los métodos tradicionales para resolverlos, resultan obso

letos.

7.- Una de las grandes soluciones que se han planteado para resolver los problemas de los macro organismos, es el desarrollo de la burocracia.

8.- Después de haber realizado un análisis general del trabajo que me he permitido presentar, considero importante el resaltar el contenido de la ¹⁶⁷disfunción de la burocracia del autor Robert K. Merton, toda vez que contrasta claramente con el amplio uso que le hace del burocrata y de la burocracia en sí y que es:

La burocracia es una estructura social -- formal racionalmente organizada que implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización.

9.- La estructura informal puede ser importante en la determinación de las actividades cotidianas de toda organización a gran escala, al influir directamente en el ánimo de los miembros de la misma.

10.- Concluyo también que la ineficacia -- que encontramos constantemente dentro de toda organización burocrática, está directamente relacionada con los defectos congénitos, los cuales son atribuidos a las ordinarias fragilidades humanas.

11.- Considero de trascendental relevancia las repercusiones sociológicas que ocasionan las disfunciones de la organización burocrática dentro del Instituto Mexicano -- del Seguro Social, toda vez que ocasiona que el trámite del recurso de inconformidad no se lleve a efecto en forma rápida y

trae como principal resultado negativo el que la seguridad social que tiene a su cargo el Instituto, como objetivo fundamental, no se administre en forma justa, correcta y oportuna.

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

- David García Estrada.- La Seguridad Social y su Evolución Histórica.
- Mario de la Cueva.- Derecho Mexicano del Trabajo Tomo II.
- Miguel García Cruz.- Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social.
- Gustavo Arce Cano.- Los Seguros Sociales en México.
Derecho Administrativo Alemán. Mayer. Buenos Aires 1949.
El Acto Administrativo Manuel Ma. Díez. Buenos Aires 1961
Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas.
Manuel Ballve. Nueva Enciclopedia Jurídica.
Los Recursos Administrativos. Jorge Escola. Buenos Aires.
Elementos de Derecho Administrativo. Antonio Royo Villanova
Derecho Administrativo. Gabino Fraga.
Los Recursos Administrativos. Jesús González Pérez. 1960.
Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares.
Derecho Procesal Fiscal. Humberto Briseño Sierra.
La Sociedad Ely Chinoy. México 1975
El Seguro Social en México. Revista del IMSS

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

Ley del Seguro Social. México 1973.

Ley del Seguro Social. México 1943.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación de 1973.