



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**AUTORIDADES Y PROCEDIMIENTOS PARA DIRIMIR CONTRO-
VERSIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.**

T E S I S

**Elaborada en el Seminario de
DERECHO DEL TRABAJO
Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO**

presenta

VICENTE TIRO ZEMPOALTECATL

CIUDAD UNIVERSITARIA

MCMLXIX



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

D E D I C A T O R I A S

AL SR:

**DR. RAFAEL MORENO VALLE,
GOBERNADOR DEL ESTADO DE
PUEBLA, PUE.**

**Deseo contribuir con este modesto
trabajo, a que en mi Estado y en
México sea una realidad la SEGURI-
DAD SOCIAL.**

A LOS MAESTROS:

SR. DR. ALBERTO TRUEBA URBINA.

Padrino de mi generación 63-67
de la Facultad de Derecho.

SR. LIC. RODOLFO JEFFDA VILLARRFAL.

Director del Seminario de Derecho
del Trabajo.

SR. LIC. OSCAR GABRIEL RAMOS ALVAREZ.

Con cuya valiosa colaboración realicé
este trabajo.

SR. LIC. MIGUEL ANGEL CASTRO RIVERA.

A quien patentizo mi reconocimiento
y respeto.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS
ALGUNOS DE ELLOS :

LIC. ALFONSO LOPEZ BELLO.

LIC. ARTURO SILICEO CASTILLO.

LIC. BENJAMIN TELLEZ REYES.

LIC. IGNACIO CARRILLO CARRILLO.

LIC. JAVIER GARCIA GONZALEZ.

LIC. LUIS SEGURA LOPEZ.

LIC. MIGUEL ANGEL VAZQUEZ V.

LIC. SALVADOR FLORES RIOS.

Mi gratitud imperecedera por sus finas
atenciones recibidas inmerecidamente.

A MIS PADRES:

Sr. Antonio Tiro Tlapanco
Sra. Juliana Zempoaltécatl de Tiro
con infinito amor filial.

A MIS HERMANOS:

Jovita, Eva, Gloria, Reymunda, Josefina,
Modesto y Silvestre de él, que debido a
su fé inquebrantable y desinterés hizo -
posible mi carrera.

A MIS SOBRINOS,

A MIS PRIMOS.

De ellos a Angel Peña Tiro y
Galdino Peña Tiro.
con cariño y admiración.

A MIS TIOS.

De ellos a Andrés Zempoaltécatl
por su ejemplar forma de vida y
Asunción Tiro Tlapanco
a él como póstumo homenaje.

I N D I C E .

I N D I C E .

	Páginas.
PROLOGO - - - - -	1
CAPITULO I - - - - -	4
EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY DEL -- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	
1.- Ejemplos de Resoluciones que se pueden -- impugnar - - - - -	4
2.- Sujetos que pueden ejercitar el Recurso de inconformidad. - - - - -	15
3.- Autoridades: - - - - -	17
a).- Concepto de Autoridad en Materia de Seguros Sociales. - - - - -	17
b).- El Consejo Técnico del Instituto Me ricano del Seguro Social - - - - -	22
c).- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. - - - - -	25
d).- El Tribunal Fiscal de la Federación	31
4.- Naturaleza del Recurso de Inconformidad.	34
a).- Administrativa, o - - - - -	36
b).- Jurisdiccional - - - - -	38
5.- Interposición del Recurso y requisitos -	39
CAPITULO II - - - - -	44
IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS POR APLICACION DE LA LEY DEL INSTITUTO MEXI- CANO DEL SEGURO SOCIAL.	
1.- Ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. - - - - -	44
a).- Planteamiento, y - - - - -	44
b).- Procedimiento. - - - - -	49
2.- Ante el Tribunal Fiscal de la Federación	60
a).- Planteamiento, y - - - - -	62
b).- Procedimiento. - - - - -	67
3.- Ante los Juzgados de Distrito. Multas --	76
CAPITULO III - - - - -	83
SOBRE UNA JURISDICCION ESPECIAL EN MATERIA - DE SEGURIDAD SOCIAL.	
1.- Concepto de Seguridad Social. Su distin- ción del Derecho de la Seguridad Social.	83
2.- Jurisdicción especial, distinto de Tribu- nal especial. - - - - -	88
3.- Organización y funcionamiento de una ju- risdicción de Seguridad Social en México	91

a).- Regulación Constitucional del órgano, y ----- 92
b).- Principios y razones de la estructura y funcionamiento de la jurisdicción de seguridad social. ----- 92

CONCLUSIONES ----- 96

BIBLIOGRAFIA ----- 96

P R O L O G O :

P R O L O G O

Todos los gobiernos que quieran sostener seguridad y orden - internos, deben atender a los problemas que se les presenten, por virtud de la creciente necesidad de grupos sociales que se encuentran sin protección, pues no obstante tener una protección legal, ésta puede quedar en el aire, sin los medios procesales que la hagan alcanzable prácticamente. Y hoy por hoy se presentan decididos a exigir y hacer efectivos sus derechos, si es necesario, por la fuerza, debido a que no se solucionan sus problemas real y efectivamente.

En la etapa transitoria por la que se vive actualmente en México, debe analizarse y estudiarse la organización que haga efectiva la Legislación en Materia de Seguridad Social, desde la simple solicitud de servicio o de subsidio, hasta la obtención de los mismos; esto es, que siendo necesidades apremiantes las que se pretenden satisfacer con el sistema, no debe retardarse el procedimiento o trámite que se sigue ante las Instituciones encargadas de prestar dicho servicio a la comunidad y fundamentalmente, que el aspecto contencioso que se suscita por virtud de las resoluciones que emiten los Organos de Seguridad Social, además de ser uniformemente tratado, tenga las vías más prontas y expeditas.

Por eso, propongo en mi tesis, el establecimiento de una Jurisdicción Especial que funcione en materia de Seguridad Social, para que las necesidades apremiantes se vean cubiertas a la mayor brevedad posible, y no tener que esperar años, cuando quizá haya muerto el sujeto o derechohabiente y en ausencia de éste, los familiares beneficiarios, quedando sin objeto la pretensión para la cual fué creado y dirigido el Seguro Social.

En México y en los países Americanos a lo largo de sus territorios, se pretende hacer efectiva la Seguridad Social al alcance de toda la población que requiere de las prestaciones, ya sea en dinero, en servicio o en especie, respondiendo así al concepto de Justicia Social, y este afán de liberar a todo ser humano de las contingencias a que está expuesto, es signo de que los gobiernos han dado preponderancia a su labor social, pretendiendo con esto proteger al ser humano.

En México, es preocupación de los gobiernos que últimamente se han sucedido, de dar cumplimiento a este afán que por derecho tienen las personas.

En la Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ottawa, Canadá, 1966; se presentó un programa a seguir en Materia de Seguridad Social para América, en el cual encontramos Proposición y Recomendación de que se establezca en cada país Americano una - Jurisdicción Especial en Materia de Seguridad Social, Recomendaciones éstas, que tienen el carácter simplemente de proposiciones y que no obligan a ningún Estado Americano, pero demuestran que existe la tendencia predominante de implantar una Jurisdicción Especial en Materia de Seguridad Social, quedando demostrado que no solamente es inquietud Nacional, sino necesidad y tendencia de carácter Internacional, de establecer una Jurisdicción Especial.

Es apremiante que en México se establezca una Jurisdicción Especial en Materia de Seguridad Social, para que los conflictos suscitados actualmente, tengan seguridad y certeza de obtener brevemente una resolución que les garantice y resuelva en definitiva su situación y no tener que encontrarse en un estado de inseguridad que no beneficia a nadie.

Los diferentes Convenios Internacionales que se han celebrado para garantizar las prestaciones mínimas de toda persona, en su afán de liberar al mayor número de grupos sociales de las contingencias a que se encuentran sujetos, ha de servir de garantía e instrumento de paz y no tomarlo como discusiones dialécticas, - entretenimiento de estadistas, como actualmente se encuentra en - el ámbito Internacional.

La pretensión de las diferentes Organizaciones Internacionales (Consejo Interamericano de Seguridad Social, Asociación Internacional de Seguridad Social, Organización Mundial de la Salud, - etc.), que se preocupan por llevar la Seguridad Social a todos -- los países de la tierra, ha sido siempre, no sólo subsistir, sino vivir dignamente.

C A P I T U L O I .

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- 1.- Ejemplos de resoluciones que se pueden impugnar.
- 2.- Sujetos que pueden ejercitar el Recurso de Inconformidad.
- 3.- Autoridades:
 - a).- Concepto de Autoridad en Materia de Seguros Sociales.
 - b).- El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - c).- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
 - d).- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- 4.- Naturaleza del Recurso de Inconformidad.
 - a).- Administrativa, o
 - b).- Jurisdiccional.
- 5.- Interposición del Recurso y Requisitos.

"TODOS LOS SERES HUMANOS, SIN DISTINCION DE RAZA, CREDO O SEXO, TIENEN DERECHO A PERSEGUIR SU BIENESTAR MATERIAL Y SU DESARROLLO ESPIRITUAL EN CONDICIONES DE LIBERTAD Y DIGNIDAD, DE SEGURIDAD ECONOMICA Y EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES".
(DECLARACION DE FILADELFA XXVI -- REUNION, MAYO DE 1944).

C A P I T U L O I

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

1.- Ejemplos de Resoluciones que se pueden impugnar.

La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, establece en su Artículo 133, el recurso de Inconformidad, que cuando los sujetos del seguro social, no encuentran llenadas sus pretensiones con los acuerdos o resoluciones que dicten las diferentes autoridades del Instituto, podrán recurrirlos ante el Consejo Técnico del mismo.

El artículo 133 de la Ley a estudio, ordena que en caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios sobre inscripción en el Seguro, derechos o prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes -- por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgos, pago de capitales constitutivos, -- así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos

al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que -- contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, -- se reputarán consentidas por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos, en tiempo.

Esa disposición es aplicable a todas las personas incorporadas al régimen de acuerdo con los Artículos 4o. a 8o. de la propia ley, y en síntesis, a todo sujeto que entre en relación con el Instituto.

A continuación presento algunos ejemplos hipotéticos en los cuales puede apreciarse la complejidad del problema teórico y -- práctico, a estudio, pero no obstante su forma hipotética, la verdad la palpamos al presentársenos un problema concreto y específico, bien sea desde el sitial de litigante, funcionario, consejero técnico, juez, magistrado, representante del trabajo, representante del capital, representante del Estado o ministro; y en el que se tenga que defender, resolver o ejecutar una sentencia, acuerdo o derecho, con la que se acreciente o disminuya el patrimonio del Instituto, con la que se otorgue, aumente o menoscabe el ingreso del asegurado o el de sus beneficiarios, con la que se imponga obligaciones inherentes a los patronos sujetos de contrato de trabajo individual o colectivo, y en la circunscripción territorial en que se establezca y realice por vez primera el Seguro Social obligatorio, habida cuenta de la incertidumbre y falta de certeza para las personas a que está destinada la Seguridad Social, por virtud del recurso de inconformidad y juicio que puede seguirse -- ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la Junta Federal

de Conciliación y Arbitraje; esto sin contar con el Juicio de Amparo ante las autoridades del Poder Judicial Federal. En conclusión, todo un calvario para el sujeto de la Seguridad Social, que lejos de hacerla más efectiva con la jurisdicción establecida actualmente, se retarda y perjudica la finalidad de la Seguridad Social, desprestigiando las Instituciones que tienen encomendada su realización.

Coparticipación en la pensión.— La encontramos en diversos aspectos según las hipótesis que presenta la ley a estudio, pero para el caso la enfocó desde el punto de vista de la situación de una disolución de un vínculo matrimonial, en el que se imponga al asegurado pensionado la obligación de dar pensión alimenticia a la cónyuge e hijos copartícipes, aún en el caso de que se haya casado otra vez, desde el momento en que se dictó la sentencia declarando disuelto el vínculo matrimonial de la pensión que tiene otorgada por el Instituto y que siendo una obligación de interés público, no puede dejarse su cumplimiento en suspenso; pero para el efecto sólo se fijó el 48% de la pensión del asegurado para los hijos y cónyuge copartícipes, en estas condiciones el Juzgado notifica su resolución a las partes y al Instituto, adhiriéndose el mismo a la resolución notificada y éste empieza a cumplir con la resolución, pero independientemente de los recursos que puedan hacer valer los copartícipes ante las autoridades judiciales, pueden inconformarse ante el Consejo Técnico del Instituto por el acuerdo en que se adhiere, al dar sólo el 48% de la pensión a los copartícipes; puesto que la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, da derecho al 50% de la pensión, para el caso de pensión alimenticia.

La exclusión de la concubina, de la pensión que le correspon

dería al morir su consorte asegurado, y por acuerdo del Instituto, en que reconoce a los hijos de matrimonio como derechohabientes, para que reciban la pensión equivalente a un 36% por la incapacidad total permanente del asegurado y no así a la concubina -- que conforme a los artículos 37 fracción VII, inciso b, y 38 de la Ley en estudio y que teniendo derecho a la pensión puede impugnar el acuerdo dictado en tal sentido, por el Instituto; fundando la concubina su inconformidad ante el Consejo Técnico, en que el asegurado estaba vinculado en matrimonio con "B", pero había quedado viudo desde 6 años anteriores a su muerte, viviendo posteriormente con la ahora concubina recurrente, por el término de 5 años continuos que precedieron a su muerte, procreando 2 hijos y sin que hasta entonces haya presentádose hijo alguno de matrimonio a reclamar derecho, y por tanto ella y sus menores hijos tienen legítimo derecho a reclamar la pensión motivo de este recurso.

El derecho preferente a la pensión para el caso, que por acuerdo del Instituto, otorgue éste a 3 ascendientes que dependían económicamente del asegurado fallecido, el equivalente de un 20% de la pensión a cada una de ellas, pero la viuda tiene derecho -- preferente a la pensión, y en estas condiciones recurre dicho acuerdo ante el Consejo Técnico del Instituto, impugnando y fundándose en que siendo esposa legítima, no se le reconoció esa calidad.

La sustitución del patrón; en este caso se da cuando éste -- vende o traspasa la empresa íntegramente, o por cualquier causa -- el centro de trabajo o empresa pasa a ser de otro, o bien cuando vende parte considerable de sus bienes, que da como consecuencia inactividad en sus labores normales e insolvencia, desde esta hi-

pótesis el Instituto dicta un acuerdo liberando de toda obligación al patrón sustituido, frente a los asegurados y frente al nuevo patrón, desde el momento en que se da la sustitución, en este caso los asegurados trabajadores y el nuevo patrón, pueden recurrir ante el Consejo Técnico del Instituto, inconformándose del acuerdo que liberó al patrón sustituido de las obligaciones inherentes nacidas del seguro social obligatorio; porque en este caso es solidariamente responsable el patrón sustituido con el nuevo patrón, hasta por el término de 6 meses desde que operó la sustitución.

Cuotas omitidas por el patrón en perjuicio y menoscabo del Patrimonio del Instituto y de un patrón.- Se da este caso cuando un asegurado presta sus servicios a 2 patrones. El Instituto por acuerdo, libera al primero de ellos de pagar los aportes, fundándose en que el segundo patrón los cubre, por virtud de dar el salario diario el equivalente de \$81.00 al trabajador asegurado y el primero de pagar el equivalente de \$75.00 diarios, pero no se incluyó en el acuerdo que el 1er. patrón además de pagar \$75.00, diarios como salario, da habitación y alimentación, con lo que se encuentra aumentado el salario en un 50% y da como resultado que el segundo patrón, no obstante estar obligado a cubrir aportes, el primero los omitió, por acuerdo, y entonces el segundo recurre ante el Consejo Técnico del Instituto dicho acuerdo.

Responsabilidad del trabajador por cuotas a su cargo, omitidas por el patrón hasta por cuatro cotizaciones semanales acumuladas; para el presente ejemplo, el patrón que por error u olvido haya dejado de descontar doce cotizaciones semanales y que posteriormente pretenda hacerlas efectivas en el salario del trabajador, éste podrá oponerse recurriendo ante el Consejo Técnico del

Instituto; alegando que ha quedado liberado de pagar las 8 cotizaciones semanales restantes, que si bien tiene la obligación de pagar los aportes que le corresponden, éstos los debe descontar el patrón oportunamente y no dejarlos acumular hasta más de 4 cotizaciones semanales, por lo que es procedente se le libere de pagar las 8 cotizaciones semanales restantes acumuladas, y hasta es posible que todas si el cobro se hizo después de transcurrir las -- cuatro semanas desde que se causara.

Cuándo el alcoholismo no debe ser considerado enfermedad.- Para la hipótesis presente de cuándo el alcoholismo es enfermedad y cuando no lo es, esto es, que el alcoholismo se presenta en dos tipos, el agudo y el crónico. El primero queda automáticamente descartado porque es pasajero y esporádico, el segundo al cual está dirigida la protección a través de subsidios e inclusive pensión por el régimen de seguridad social que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social por aplicación de su ley.

Al respecto, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social ha determinado los casos presentados por alcoholismo considerados como enfermedad; en tal caso el asegurado o beneficiarios pueden recurrir una resolución; fundándose en el acuerdo en el que predomina la razón de que la persona que ingiere bebidas alcohólicas no lo hace con el propósito de provocarse una enfermedad, sino que las ingiere por motivos de su enfermedad, -- por lo que es justo en dichos casos, otorgar subsidios e inclusive tratamiento y hospitalización, a las personas aseguradas por el régimen de seguridad social. Según acuerdo No. 61274, emitido por el Consejo Técnico del Instituto, el día 12 de enero de 1959, en los siguientes términos:

"Para los efectos de atención médica y de pago de subsidios,

los enfermos alcohólicos que sean estudiados por el Instituto se clasificarán de acuerdo con la reglamentación aprobada en los grupos A, B, C, D, E y F.

Grupo A.- Alcohólicos con manifestaciones de lesión orgánica evidente debidas a la acción del alcohol en diversos órganos, aparatos o sistemas (v.gr.: hepatopatías, gastroenteropatías, -- etc., etc.).

Grupo B.- Alcohólicos con manifestaciones debidas a consecuencias secundarias del alcoholismo, (v.gr.: carencia alimenticia durante los episodios tóxicos, avitaminosis por consumo de las reservas debidas al propio agente tóxico y los cuadros clínicos de ella derivados; ejemplo: pelagra con sus diversas manifestaciones, síndromes neurológicas carenciales, esclerosis combinada, encefalopatía de Wernicke, polineuritis, etc., etc.).

Grupo C.- Toxicófilas alcohólicas: alcoholismo con manifestaciones predominantemente mentales:

1o.- Cuadros crónicos.- a) Deterioro mental debido a alcoholismo (demencia alcohólica) con o sin manifestaciones neurológicas aparentes.

b) Síndrome de Korsakow.

2o.- Procesos mentales agudos o episódicos.- Confusión mental alucinatoria. Confusión mental con hiperactividad psicomotora (agitación: "Delirium Tremens"), Psicosis paranoide alcohólica, etc., etc.

Grupo D.- Formas mixtas: con manifestaciones mentales asociadas a un problema neurológico evidente o de lesión orgánica funcional de otros dispositivos de la economía biológica; v.gr.: confusión mental anexa, las hepatopías masivas del alcoholismo. Hepatitis necrótica tóxica. Alcoholismo sintomático o concomitan

te de los cuadros epilépticos,

Grupo E.- Toxifrenias alcohólicas sintomáticas de un proceso neurótico basal: dipsomanía sistemática episódica (embriaguez compulsiva). Neurosis afectivas con alcoholismo.

Neurosis situacionales con alcoholismo.

Otros tipos de neurosis en las que el alcoholismo desempeña un papel compensativo o neutralizante.

Grupo F.- Alcoholismo secundario o desórdenes de integración de la personalidad o desviación psicopática de la misma (inmadurez, desajuste primario, inadaptación ambiental, tendencias asociales o antisociales, dependencia a la comunidad, pasividad, etc., etc.).

Para los casos comprendidos dentro de los grupos A, B, C y D, se procederá a la atención médica en la forma más amplia y a la hospitalización en caso necesario, concediendo los subsidios correspondientes de acuerdo con la reglamentación vigente para los casos de enfermedades generales. Cuando se trate de los grupos E y F, se hará un estudio especial de cada caso, a efecto de restringir las incapacidades cuando así se considere como beneficio del interesado, procediendo a la internación del sujeto o negando los subsidios cuando no existan beneficiarios legales que pudieran resultar perjudicados".

La continuación en el beneficio por huérfanos que estudian o están inválidos; límite. En esta hipótesis el Instituto dicta un acuerdo en el sentido de otorgar las prestaciones en un equivalente de 20% de la pensión que le hubiere correspondido al asegurado, tratándose de una incapacidad total permanente, y no un 30% de pensión por orfandad, encontrándose un huérfano que estudia y un incapacitado huérfano que se encuentra disfrutando de -

la primera pensión, pero al llegar a la edad límite de 16 años y siendo menores de 25 años, solicitan la pensión de orfandad, en virtud de que se encuentran dentro del límite marcado por la ley materia de estudio, ya que el primero estudia en un establecimiento público autorizado por el Estado, sus condiciones económicas familiares y personales son precarias o nulas y no está sujeto a seguro; y para el huérfano incapacitado por defecto psíquico y estando ambos dentro del límite marcado por la ley, solicitaron la pensión de orfandad equivalente al 30% que correspondería al asegurado por una incapacidad total permanente, por lo que al negárseles tal beneficio, recurren al Consejo Técnico del Instituto.

La Inscripción indebidamente hecha.- Esta hipótesis de la inscripción de trabajadores en el seguro social, se da cuando por la visita de un inspector del Departamento de Afiliación del Instituto a una empresa, decide inscribir a las personas que ha considerado que son trabajadores de la misma, el presunto patrón recurrirá tal acuerdo ante el Consejo Técnico del Instituto, por que pueden esas personas no ser trabajadores o aún siéndolo, pueden estar excluidos del régimen por alguna disposición legal.

El hecho superviniente que modifica, suspende o extingue el derecho de un preferente o copartícipe del beneficio. En la primera de las hipótesis, concubina y ascendiente dependiente económicamente, están disfrutando de una pensión que le correspondería al asegurado fallecido, por una incapacidad total permanente, pero se modifica y posteriormente se extingue para el ascendiente el beneficio, por haber establecido su residencia en el extranjero, o bien sólo puede suspenderse el beneficio de la pensión por su temporal residencia en el extranjero, entre tanto no

acredite tal hecho, se puede extinguir para ambos si la concubina muere o contrae nupcias y el ascendiente copartícipe no cobra en un año 6 mensualidades de la pensión o no acredita su temporal residencia fuera del país; en ambas hipótesis para el caso, pueden inconformarse ante el Consejo Técnico del Instituto, desmintiendo, acreditando todo lo contrario a las causas que motivaron la modificación, suspensión o extinción del beneficio de la pensión.

La falta de notificación de la liquidación.- En esta hipótesis el Instituto que trata de aplicar y hacer efectivo el acuerdo de liquidación de cuotas o capitales constitutivos, más un 12% anual como recargo por la mora del patrón, sin previa notificación a éste; entonces podrá recurrir ante el Consejo Técnico del Instituto impugnando por la falta de notificación.

La no adecuada valoración de pruebas.- En esta hipótesis, que se presenta cuando el Instituto acuerda una liquidación de cuotas, de capitales constituidos o una multa o en otros casos, sin la valoración correspondiente de las pruebas ofrecidas por el patrón o por los trabajadores, para el caso de haber admitido las siguientes pruebas: La Documental Pública, la Pericial y la Testimonial, pero al dictar su acuerdo ahora impugnado, las pruebas ofrecidas y admitidas no fueron valoradas conforme a derecho, por lo que es recurrible el acuerdo ante el Consejo Técnico del Instituto.

Cambio del grado del riesgo en que una empresa se encuentra colocada y por el que se pagan al seguro social cuotas determinadas.- En esta hipótesis el Instituto deja de observar los requisitos que consisten en efectuar una comparación concreta de la empresa o sean sus estadísticas particulares, encuadrando a la

empresa a las tablas generales que deben existir en el Instituto en forma previa; por lo que lógicamente el patrón de la empresa se inconforma ante el Consejo Técnico, impugnando el acuerdo en que se le cambia del grado del riesgo, y da como consecuencia aumentar las cuotas al seguro social.

Cancelación de las pensiones por motivo de matrimonio de la beneficiada.- En esta hipótesis el Instituto decide cancelar -- las prestaciones que otorga a la beneficiada, porque contrajo matrimonio, ésta recurre el acuerdo de cancelación, porque no obstante haber contraído nupcias en 1955, el Instituto canceló la -- pensión desde 6 meses antes; por lo que se inconforma ante el -- Consejo Técnico, reclamando la pensión de 6 meses que por dere-- cho le corresponde.

La empresa debe cubrir las cuotas obrero-patronales a su -- cargo, de acuerdo con los salarios señalados en el contrato co-- lectivo obligatorio.- En esta hipótesis una empresa azucarera -- deja de cubrir las cuotas obrero-patronales, argumentando que el contrato colectivo obligatorio, no establece la mencionada obli-- gación, o bien, dejó de tener vigencia en esa rama de la indus-- tría el contrato citado, entonces los trabajadores se inconfor-- man ante el Consejo Técnico, independientemente de los medios -- que tenga el Instituto de hacer efectivas las cuotas obrero-pa-- tronales.

Imposición de multa por la no afiliación al Instituto Mexi-- cano del Seguro Social, dentro del término legal que haya impues-- to la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- En esta hipó-- tesis en que el patrón inscribió a sus trabajadores dentro de un -- plazo de 5 días hábiles computados a partir del día siguiente a la fecha de ingreso correspondiente, si para esto se fundó en la

consulta hecha y desahogada por el Departamento Consultivo Legal -- del Instituto Mexicano del Seguro Social; el patrón impugna la resolución de dicho departamento, ante el Consejo Técnico del Instituto.

Los ejemplos dados no constituyen una forma limitativa de todos los que existen, sino tan sólo enunciativa de un panorama, que se crea por virtud de la aplicación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, sus reglamentos y otras leyes de esta índole y que si algunos los resuelve favorable y definitivamente el Consejo Técnico del Instituto, en cambio otros, son motivo de un juicio de nulidad ante las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, -- otros más en juicio ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; pero quedan muchos más casos en que existe duda a los sujetos ligados con el régimen del seguro social, a cerca de qué Tribunal es el competente, presentándose para ellos y para las autoridades -- un auténtico problema nacional; por la falta de una Jurisdicción Especial en materia de seguridad social en México.

2.- Sujetos que pueden ejercitar el Recurso de Inconformidad.

En Derecho se da la connotación de sujeto a todo centro de imputación de derechos y obligaciones; en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, específicamente, son sujetos del régimen del seguro social y pueden ejercitar el recurso de inconformidad, los patrones y los trabajadores, que por regla general son aquellas personas que se encuentran relacionadas por virtud de un contrato de trabajo o de un contrato de aprendizaje. (Artículos 4o. y 6o. de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social), o bien en sentido amplio, cuando todo sujeto entre en relación con el Instituto.

La regla general admite algunas excepciones en los sentidos, -- de excluir de la aplicación del seguro social a personas que son -- trabajadores y ampliarlo a quienes no tienen ese carácter, marginando

do a los trabajadores a domicilio, a los domésticos y a las empresas de tipo familiar y sólo les da una posibilidad de incluirlos al régimen del Artículo 50. Y el artículo 50. de la Ley en estudio, da también a los trabajadores independientes urbanos, a los artesanos, a los pequeños comerciantes, a los profesionistas libres y a todos aquellos que sean similares a éstos, la esperanza de quedar incluidos al régimen del seguro social obligatorio. Y de plano quedan fuera del régimen del seguro social, el cónyuge, los padres, los hijos menores de 16 años del patrón y los servidores del Estado.

No son patrones y son sujetos del régimen del seguro social, las sociedades cooperativas de producción, las empresas de administración obrera o mixta ya funcionen como tales, legalmente o de hecho, así mismo los miembros de éstas.

Son sujetos del régimen también los miembros de las sociedades de crédito agrícola, los de las sociedades de crédito ejidal, así mismo las sociedades de éstos; como si fueran patrones.

Igualmente son sujetos al régimen del seguro social:

Todas las Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares de seguros y fianzas, de la República Mexicana y los trabajadores de ellas, incorporados por el Decreto que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 1955, periódico en el que aparecen también publicados los Decretos que cito a continuación.

Todos los trabajadores del campo, del Estado de Chihuahua, - incorporados por el Decreto que fué publicado en el Diario Oficial de 21 de febrero de 1956.

Todos los trabajadores del campo, de los Estados de More--

los y Nuevo León, incorporados por el Decreto que fué publicado en el Diario Oficial de 2 de agosto de 1956.

Todos los trabajadores del campo, de los Estados de Sinaloa y Sonora, incorporados por el Decreto que fué publicado en el -- Diario Oficial de 4 de junio de 1957.

Todos los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, B. T., San - Luis Río Colorado, Son., incorporados por el Decreto que fué publicado en el Diario Oficial de 14 de junio de 1961.

Todos los productores de caña de azúcar, incorporados por el Decreto que fué publicado en el Diario Oficial de 29 de junio de 1963.

Todos los productores de caña de azúcar y sus trabajadores, incorporados por la ley que fué publicada en el Diario Oficial de 7 de diciembre de 1963.

Todos los trabajadores al servicio del Estado de Zacatecas, incorporados por el acuerdo que fué publicado en el Diario Oficial de 20 de julio de 1964.

Todos los sujetos mencionados pueden ejercitar el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico del Instituto y el mismo recurso asiste a todo sujeto que entre en alguna forma en relación con el Instituto Mexicano del Seguro Social, por cualquier acto dictado por el Instituto, del que surja una inconformidad por la aplicación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social de sus reglamentos, acuerdos, decretos y leyes afines al régimen del seguro social.

3.- Autoridades:

a).- Concepto de autoridad en materia de seguros sociales:

Para el estudio y aprehensión de la connotación de autoridad en materia de seguros sociales, presento un concepto no original, pero sí fruto de un intento comparativo, con relación a la Ley de Amparo que preceptúa en su artículo 11, lo siguiente:

"Artículo 11.- Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado" (1)

Este concepto que da la Ley de Amparo, es en función del Juicio de Amparo Mexicano, y no en materia de seguros sociales, siendo además que ni la doctrina ni la jurisprudencia dan un concepto en este sentido.

Concluyendo el concepto.- Es autoridad en materia de seguros sociales, la que tiene la facultad de dictar u ordenar, de ejecutar o tratar de ejecutar el otorgamiento de una prestación - en crédito, en dinero, en servicio o en especie de las que establece la legislación de la materia o el cumplimiento de una obligación a los sujetos de la misma.

La consecuencia necesaria, es que ahora debe precisarse ante qué autoridad de seguridad social debe ejercitarse un recurso, -- una acción, o del inicio de un verdadero juicio y qué sujetos pueden ejercitarlos.

La respuesta está contenida, aunque no de manera categórica, en la legislación siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus Reglamentos.

Código Fiscal de la Federación y su Ley Orgánica.

Ley Federal del Trabajo.

(1) TRUEBA URBINA, ALBERTO y TRUEBA B., JORGE. "Nueva Legislación de Amparo" Doctrina, Textos y Jurisprudencia. 4a. Ed. Porrúa. México, 1938. Pág. 101.

Ley de Amparo.

*Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Na--
ción, y*

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

*Para los efectos de este inciso, la Ley del Instituto Mexi--
cano del Seguro Social en su artículo 133 da competencia en mate--
ria de seguros sociales al Consejo Técnico del Instituto para co--
nocer de las controversias surgidas por aplicación de esa Ley, o--
torgando a los sujetos del régimen del seguro social, la facul--
tad de ejercitar el recurso de inconformidad.*

*El artículo 134 de la Ley del propio Instituto, dispone que
las controversias entre los asegurados y sus familiares benefi--
ciarios y el mismo Instituto, sobre las prestaciones que esa Ley
otorga, se resolverán, una vez agotado el recurso que establece
el artículo anterior, por la Junta Federal de Conciliación y Ar--
bitraje. En estas condiciones el Tribunal Fiscal de la Federa--
ción a través de las resoluciones que dictan sus salas y el ple--
no se ha declarado incompetente, limitando su competencia jurisdic--
cional y reconociendo la que le corresponde a la Junta Fede--
ral de Conciliación y Arbitraje. Esto se concluye de las resolu--
ciones siguientes:*

*"Derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social.
Incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer
de sus conflictos con el Instituto":*

*"Los negocios relativos al régimen del seguro social se di--
viden en dos grupos conforme lo establecen los artículos 135 y --
134 de la Ley del Seguro Social: los primeros son los relaciona--
dos con la obligación de pagar aportes monetarios, los cuales --
tienen el carácter de fiscales; y los segundos son los que tie--*

nen relación con el derecho a obtener del Instituto alguna prestación, en las cuales el Instituto aparece como deudor; el tribunal sólo es competente para resolver asuntos de los catalogados en el primer grupo, puesto que, para ventilar las controversias de los asegurados derechohabientes a que se refiere el segundo, la competencia corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje". (2)

"Seguro Social.- El Tribunal Fiscal de la Federación no es competente para conocer de negocios que versen sobre el otorgamiento de pensiones a los asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, o a sus derechohabientes. Conforme a los artículos 134 y 135 de la Ley del Seguro Social, la competencia para resolver las controversias entre los asegurados y el Instituto, sobre las prestaciones que dicha ley otorga, deben resolverse una vez agotado el recurso ante el Consejo Técnico de dicho Instituto, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje."

"La Ley otorga competencia para conocer de estos casos precisamente a dicha Junta y no al Tribunal Fiscal de la Federación, porque la materia de la controversia no es de carácter fiscal, sino de naturaleza distinta, que se asemeja más a las relaciones obrero-patronales, en virtud de que el Instituto en ciertos aspectos, asume las obligaciones que son a cargo de la parte patronal y es absolutamente lógico que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene competencia por razón de la materia". (Exp. No. 4396/67.- Recurso de Queja interpuesto por la Sra. Estela García Vda. de Tinta Hernández en contra de la sentencia dictada por la

(2) REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Resoluciones y Sentencias dictadas durante el 1er. Trimestre de 1967. México, 1967. Pág. 153.

6a. Sala de 22 de febrero de 1961). (3)

Y en la Jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha establecido que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es autoridad, por lo que se deduce que el Instituto como autoridad responsable de sus actos, puede dar nacimiento al Juicio de Amparo ante los Juagados de Distrito; cuya competencia jurisdiccional nace a raíz de la aplicación de la reforma a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. Para ilustrar lo que digo, señalo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Seguro Social. El Instituto Mexicano del, es Autoridad"

"A partir de la reforma del Artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrir para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como Organismo Fiscal autónomo y que por tanto tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él se interponga". (Quinta época: Tomo XCI pág. 2735.- Hilados Torcidos, S. A., Tomo XCI, -- pág. 2737.- Lizama Antonia R., Tomo XCII, pág. 2486.- Tintex, S. de R. L., Tomo XCV, pág. 1687.- Santiago Uribe, Daniel, Tomo -- XCV, pág. 1702, Ardines A. Francisco). (4)

En los incisos b, c. y d, precisaré la competencia jurisdiccional de tales autoridades; que conocen actualmente de las controversias de seguridad social, pero desde ahora diré que es

(3) REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Abril-Junio de -- 1960. México 1962. Pág. 107.

(4) SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. APENDICE - 1917-1965. 3a. parte. 2a. Sala. Tests 239, Pág. 290.

ta diversidad de autoridades que conocen de los conflictos de seguros sociales, no presentan a los sujetos del régimen del seguro social certeza y seguridad en su demanda de justicia social.

b).- El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como persona jurídica, actúa por conducto de sus órganos. Estos son de conformidad con el artículo 109 de la ley que vengo estudiando: La Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director General.

El órgano que actúa como representante legal y administrador del Instituto es el Consejo Técnico.

Se integra por doce miembros, más el Director General del Instituto, quien será el Presidente. Los doce miembros del Consejo se designan por la Asamblea General, debiendo proponer, cada uno de los sectores que integran la Asamblea General, (trabajadores, patrones y Estado) 4 propietarios y 4 suplentes. Durarán en su cargo 6 años, deben renovarse por mitad y pueden ser reelectos. La designación puede recaer en personas distintas a las que componen la Asamblea General. Esta puede removerlas por causa grave, a petición del sector que las hubiere propuesto. -- Las funciones del Consejo Técnico están señaladas en el artículo 117 de la ley:

"El Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones: I). -- Decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta ley y sus reglamentos; II).- Resolver sobre todas las operaciones del Insti

tuto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determina el reglamento; III).- Establecer o clausurar como dependencias directas del Instituto, las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales del Seguro Social; IV).- Convocar a asamblea general ordinaria y extraordinaria; V).- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de egresos y el plan de trabajos que elabore la Dirección General; VI).- Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción X del artículo 107 de esta ley; VII).- Conceder, rechazar y modificar pensiones; - - VIII).- Nombrar y remover a los subdirectores, jefes de departamento y delegados regionales, estatales y locales en los términos de la fracción VI del artículo 120 de esta Ley, y IX).- Los demás que señalen esta ley y sus reglamentos". (5)

El Consejo Técnico dentro del Instituto, desempeña una doble función que de acuerdo con la ley, es el de representante legal y administrador, y que si bien actúa como órgano del Instituto en las funciones auténticamente administrativas, también es cierto que éste, conoce y resuelve del recurso jerárquico de inconformidad establecido por la ley en su artículo 133 y que debe resolverlo definitiva y sumariamente, revocando o confirmando los actos del Instituto; recurso que es interpuesto por los sujetos del régimen del seguro social, cuando se consideran agraviados por los acuerdos del Instituto, pero que a veces elude el Consejo Técnico, en perjuicio de los sujetos del régimen del Seguro Social.

(5) LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, "Ley del Seguro Social". 6a. Ed. de la Colección Porrúa, México, 1968. Págs. 57 y 58.

Al respecto ha resuelto el Tribunal Fiscal de la Federación en la forma siguiente:

"Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Improcedencia del sobreseimiento por estimarse legal la resolución."

"La opinión del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social en el sentido de que, al calificarse una empresa - sólo se aplicó lisa y llanamente el Reglamento de Clasificación de Empresas, no le autoriza a considerar que no se trate de un - acto propio, ni a sostener que no puede combatirse por medio del recurso de inconformidad, ni a sobreseer el recurso y mantener - que la única vía de impugnación es el amparo. En efecto, admitir ese criterio sería tanto como rechazar que cualquier acto ad ministrativo que signifique la simple aplicación de la ley pueda ser combatido por los recursos o juicios precisados por las leyes, lo que es contrario al sistema jurídico mexicano; por tanto y en última instancia, si el acto reclamado hubiere sido acorde con el reglamento, el Consejo debió haber confirmado la resolución, pero no decretar el sobreseimiento". (Nulidad del acuerdo del I.M.S.S. en el Exp. 4437/66 juicio promovido por "Cables Mexicanos", S. A. Resolución de lo. de diciembre de 1966, dictado por la Séptima Sala del Tribunal Fiscal de la Federación). (6)

El que la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, establezca en su artículo 133, un recurso de inconformidad y que - la autoridad que conoce y resuelve, en este caso, el Consejo Téc nico del Instituto, no da solución al problema que vivimos, con-

(6) REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.- Tomo II. Reso- luciones dictadas por las Salas durante el año de 1966. Me- ríco, 1966. Pág. 308.

firma la necesidad de contar con una Jurisdicción Especial en materia de Seguridad Social, de la que real y efectivamente se obtenga una justicia pronta y expedita en esta materia.

c).- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La competencia jurisdiccional que ostenta este órgano, en materia de Seguridad Social, por disposición del artículo 134 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social no es la idónea. Porque del ideario del Constituyente de 1917, que vió la luz en nuestra Constitución Política que nos rige, se desprende que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fueron creadas para resolver los conflictos que surjan entre las fuerzas de la producción, capital y trabajo y para proteger y tutelar a la clase trabajadora y no para las controversias de un régimen de seguridad social, - que si es similar en algunos aspectos, no lo es en su naturaleza.

Hoy está estructurada en el artículo 123 apartado A, fracción XX y en la Ley Reglamentaria en su artículo 334 fracción VIII, título 8o. de las autoridades del trabajo y de su competencia. En los artículos del 352 al 357 se reglamenta su organización, y su jurisdicción y competencia en los artículos del 511 - al 559. Creándose esa por Decreto de 17 de septiembre de 1927, en el régimen presidencial mexicano de Plutarco Elías Calles, -- precediéndole al Decreto las circulares de 28 de abril de 1926 y de 5 y 18 de marzo de 1927.

El Decreto que estableció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, desde su creación inconstitucional, por no tener facultades el Presidente de la República para legislar en materia de trabajo, violando además la soberanía de los Estados, actuó - por espacio de varios años sin fundamento legal; pues fué la Re-

forma Constitucional de 31 de agosto de 1929 la que modificó la fracción X del artículo 73 constitucional, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123. Hasta su establecimiento legítimo, por virtud de la Ley Federal del Trabajo, sin haber funcionado antes en materia de seguridad social, sino hasta la expedición de la Ley del IMSS.

El Decreto que estableció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, señala en sus artículos 1o. y 2o. que esa se establece con residencia en la ciudad de México y las regionales que sean necesarias para normar su funcionamiento, teniendo por objeto prevenir y resolver los conflictos colectivos y los individuales entre patrones y obreros y la potestad necesaria para hacer cumplir sus decisiones.

Por razón de la materia son diferentes los conflictos de seguridad social sometidos por disposición del artículo 134 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, a la competencia jurisdiccional de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y por previo agotamiento del recurso establecido por el artículo 133 de la ley enunciada y una vez que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social haya resuelto confirmativamente la controversia sometida a su decisión.

En esa forma es cierto que el patrón ha transferido algunas y ciertas de sus obligaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, pero de ese criterio no se puede deducir que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje deba conocer de los conflictos surgidos por la aplicación de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, criterio éste que la doctrina sostiene.

En mi modesta opinión, si bien es cierto que el Instituto Mexicano del Seguro Social, se subroga repito, en algunas y cier

tas de las obligaciones que le corresponden al patrón y que por tal motivo es sujeto pasivo (deudor) frente a los sujetos activos (acreedores) al régimen del Seguro Social Mexicano, también es cierto que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fue creada para resolver conflictos de trabajo, cuya naturaleza es distinta, a los conflictos de seguridad social, razón por la que éstos deberían planearse, tramitarse y resolverse por un órgano idóneo con jurisdicción especial en seguridad social.

Porque la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje al conocer en su jurisdicción de tales controversias, lo hace en razón de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y no en razón de su Ley, que le faculta en su materia propia y exclusiva, sobre los conflictos suscitados entre capital y trabajo, factores éstos de la producción.

El Dr. Mario de la Cueva comenta lo benigno de nuestras Juntas de Conciliación y Arbitraje, pero de la forma comentada no debemos deducir que puedan servir exactamente para otras materias. Dicho maestro se expresa de las Juntas en la forma siguiente:

"Componen uno de los organismos más complejos del Derecho Mexicano del Trabajo y no tienen paralelo en las instituciones extranjeras. Las funciones que componen nuestras juntas son desempeñadas en el extranjero por diversos organismos, por lo que la originalidad de nuestra Institución está precisamente, en haber reunido funciones disím-bolas. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen por misión principal el conocimiento y decisión de todos los conflictos de trabajo; así interpretaron la Suprema Corte de Justicia y el legislador ordinario, después de largos debates doctrinales y judiciales, las fracciones XX y XXI del artículo 123 de la Constitución. Por esto es que las Juntas son el órgano estatal a quien compete la administración -

de justicia en asuntos de trabajo, misión que se refiere a lo que tradicionalmente se llama Justicia Distributiva y Justicia Conmutativa, esto es, las Juntas tienen por misión asignar lo que debe corresponder a cada uno de los factores de la producción en el proceso económico y disminuir las controversias jurídicas que surjan sobre interpretación y cumplimiento de las relaciones jurídicas de trabajo y de las normas que les sean aplicables. En consecuencia, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen por funciones principales crear el derecho de las empresas o de las industrias cuando conocen y deciden los conflictos colectivos económicos, y decir el derecho a propósito de todos los conflictos jurídicos que surjan entre trabajadores y patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, cuando dichos conflictos deriven directa o indirectamente de las relaciones individuales o colectivas de trabajo". (7)

Ahora, debemos entender por conflictos de trabajo, lo que el maestro de la Cueva define y de los cuales las Juntas de Conciliación y Arbitraje conocen, pero antes manifiesto que la seguridad social va más allá de un trabajo subordinado y se da en toda la humanidad, creándose en ella y para ella y por tanto los conflictos surgidos en materia de seguridad social, tienen que ser de un campo más grande y sin embargo de ello, especial.

Porque los conflictos de trabajo son y quedan encuadrados en la conceptualización del Dr. Mario de la Cueva, en la forma siguiente:

"Se entiende por conflicto colectivo de trabajo, la contro-

(7) DE LA CUEVA, MARIO, "Derecho Mexicano del Trabajo". 7a. Ed. Porrúa. Tomo II. Mexico, 1966. Pag. 903.

versia de naturaleza económica sobre creación, modificación, suspensión o supresión de las condiciones generales de trabajo y la de carácter jurídico que versen sobre el derecho a la existencia o a la libertad de los grupos profesionales o a la interpretación genérica o aplicación del contrato colectivo de trabajo, -- siempre que en este último caso se afecte al interés profesional que representan los sindicatos".

"Se entiende por conflicto individual de trabajo toda controversia sobre interpretación o cumplimiento de las relaciones individuales de trabajo". (8)

Este mismo maestro en su obra de la que venimos hablando, -- señala en ella la definición del Lic. Rodolfo Cepeda Villarreal sobre conflictos de trabajo en los siguientes términos:

"Es la coincidencia de dos o más derechos o deberes dentro de la relación de trabajo --incapaces de ser-- ejercitados o cumplidos simultáneamente en una o más relaciones de trabajo, o que pueda tener conexión con las relaciones de trabajo". (9)

Y como vengo tratando, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conoce en asuntos federales en toda la República, de los conflictos de trabajo, en las excepciones señaladas específicamente por el artículo 123 apartado A, fracción XXXI, constitucional y que encuadran, estos casos dentro de las definiciones -- citadas y que forman parte de la jurisdicción del trabajo y no de la seguridad social, aunque sean jurisdicciones afines, pero no que sea una y la misma.

Esa distinción conforme a la materia está señalada por la --

(8) Ob. Cit. "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II. Pág. 756,

(9) Ob. Cit. "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomo II. Pág. 729.

calidad de asuntos y de su carácter específico de cada una de las jurisdicciones.

Los conflictos de seguridad social, surgen cuando se realizan los hechos siguientes:

"Hechos que interrumpen o extinguen el ingreso (no sólo el salario), llamados "riesgos sociales", en recuerdo de los seguros sociales"; "hechos que hacen insuficiente el ingreso, llamados también "cargas sociales"...", y los demás hechos que hacen descender el nivel o la dignidad de la vida o que impiden su elevación, que impiden la plenitud o la autosuficiencia, que son -- problemas de convivencia, a los cuales no se ha dado una denominación específica todavía". (10)

Estos hechos y las categorías, desde las cuales podemos hacer una breve diferencia en relación con los conflictos de trabajo y los de la seguridad social, para saber que desde el punto de vista de la materia; los conflictos de trabajo y los de la seguridad social son diferentes.

Porque los conflictos de trabajo se dan entre los factores de la producción, capital y trabajo. Mientras que los conflictos de la seguridad social, se presentan entre todo ser humano, sociedad y Estado; los conflictos de trabajo son de clase, en tanto que los de la seguridad social son de toda la sociedad, -- los primeros en ocasiones o casi siempre forman parte de los segundos y en que los responsables son los patronos, aunque a veces se subrogan sus obligaciones en instituciones de seguros sociales y no como los de la seguridad social, que se van en con--

(10) RAMOS ALVAREZ, OSTAR GABRIEL. "¿Qué es la Seguridad Social? de la Revista Mexicana del Trabajo. Marzo 1968. México, -- 1968. Pág. 153.

tra de toda la sociedad, las más de las veces representada por el Estado, porque la seguridad social como sistema, se encarga de -- las siguientes funciones: "1).- Prevenir el daño, 2).- Atenuarlo o compensarlo si se presenta, 3).- Mejorar la vida humana (por ejemplo rehabilitando o capacitando), es decir, sus dos más notables dimensiones son la protección y el mejoramiento". (11)

En consecuencia, los conflictos o controversias de seguridad social se deben dirimir por conducto de una Jurisdicción Especial.

d).- El Tribunal Fiscal de la Federación.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación que se produjo por las imperantes necesidades que entre administrados contribuyentes y administración pública Estado, había en la época de 1936, no obstante existir órganos judiciales federales. Esto es, -- que por necesidades de especialización y autonomía jurisdiccional, se fundó el Tribunal Fiscal de la Federación.

En tanto que las sentencias definitivas o los que dicta -- la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje admiten juicio de -- amparo directo, los que dictan las Salas del Tribunal Fiscal de -- la Federación, admiten en algunos casos el recurso de revisión, -- ante el Pleno del mismo Tribunal, estas situaciones se presentan cuando las autoridades recurren las resoluciones de las Salas; -- pero cuando son definitivas y en contra de las resoluciones -- plenarias recaídas a este recurso, es procedente el amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito, en materia administrativa, -- como instancia de protección constitucional agotable por el par-

(11) Ob. Cit. RAMOS ALVAREZ, OSCAR GABRIEL. Págs. 155 y 156.

tticular.

Ahora esos recursos que dan las leyes para combatir las resoluciones que emanan del Tribunal Fiscal de la Federación, se dan también en los casos de combatir una resolución que provenga del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero lo importante para este trabajo no es saber los recursos que tienen los particulares para combatir las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, sino de saber cuándo, cómo y porqué se recurre a él, de las resoluciones que provienen del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Porque al emanar de dicho Consejo, ya se sometieron al principio de definitividad, por previo agotamiento del recurso que establece el artículo 133 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El "cuándo" lo da la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en su artículo 135 al considerar al Instituto Mexicano del Seguro Social como órgano fiscal autónomo, para los casos de que el Instituto Mexicano del Seguro Social determine un crédito a su favor, dé las bases para su liquidación o lo fije en cantidad líquida para su percepción y cobro en los términos del citado artículo. También cuando al mismo tiempo determine las cuestiones de afiliación y determinación de créditos a su favor por concepto de aportes, intereses y capitales constitutivos. Así la Corte lo entiende y expresa: "Que el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un organismo fiscal autónomo; por lo que el Tribunal Fiscal es competente para conocer de las demandas de nulidad respecto de resoluciones que dicho Instituto, en relación con las prestaciones que al mismo se le deben cubrir" (Semanao Judicial de la Federación. Tomo XXV. Sentencia de 27 de marzo de 1953. Pág. 531).

Las resoluciones que en materia de seguridad social son impugnables ante las Salas del Tribunal Fiscal, conforme al artículo 135 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y al artículo 22 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 19 de enero de 1967, que está en los términos siguientes:

"Artículo 22.- Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocen de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por Autoridades Fiscales Federales del Distrito Federal o de los Organismos Fiscales Autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación". (12)

Y se concluye que las resoluciones definitivas e impugnables por vía contenciosa, son las que haya dictado el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, como resultado de haber agotado el recurso que establece el artículo 133, y en consecuencia, ninguna resolución de las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social que no haya pasado por la decisión del Consejo Técnico, será apta para abrir la competencia jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación.

Entre tanto, desde el año de 1943, en que la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, además de atribuirle al Instituto el carácter de organismo fiscal autónomo para la determinación, liquidación y percepción de créditos por conceptos de aporte, intereses moratorios y capitales constitutivos a cargo de --

(12) Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Hacendarios. México, 1967. Pág. 92.

los contribuyentes al sostenimiento del régimen de seguridad -- social y de las Oficinas Federales de Hacienda, el de ejecutoras auxiliares, adoptó las normas del Código Fiscal de la Federación como reguladoras de las fases ofensiva y contenciosa del procedimiento en esa materia (aquí el "cómo", que lo trataré en el capítulo siguiente). Por lo que implícitamente dió competencia a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de los juicios que se promovieran con relación a las mencionadas prestaciones.

De las consideraciones hechas, surge la proposición del establecimiento de una Jurisdicción Especial en Materia de Seguridad Social; porque actualmente conocen de las controversias que por disposición de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus reglamentos, suscitadas por aplicación de ésta, el Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y aún los Tribunales Judiciales Federales, sin que hasta hoy haya unidad jurisdiccional dentro del régimen de regulación de seguridad social mexicano.

4.- Naturaleza del Recurso de Inconformidad.

El recurso de inconformidad regulado por el artículo 133 - de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y su Reglamento de 17 de noviembre de 1950, está acorde con el sistema de clasificación contemporáneo de medios indirectos y medios directos. En estos últimos es donde encaja su naturaleza administrativa, porque es un medio directo de proteger los derechos de -- los sujetos del régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social; y que se logra con él, la reparación debida en caso de --

violación, logrando el retiro, la reforma o la anulación del acto lesivo.

Creo que entre esos medios directos que son los recursos que las leyes establecen, está el caso concreto del recurso de inconformidad que la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social establece ante el Consejo Técnico del Instituto.

Todavía la doctrina clasifica los medios directos en remedios o recursos administrativos.

Por tanto, adopto una definición de recurso administrativo, para situar la naturaleza administrativa del recurso de inconformidad que vengo tratando, al respecto tomo la del maestro Gabino Fraga que afirma:

"El 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". (13)

El Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad administrativa descentralizada que lleva a cabo el régimen de seguridad social, prestando un servicio público nacional.

(13) FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo" 3a. Ed. Porrúa. México 1960. Pág. 463.

Además de lo expuesto, se deduce que el recurso citado es de naturaleza administrativa, por las razones que a continuación expongo en el siguiente primer inciso:

a).- Administrativa.- Las razones para considerar el recurso de inconformidad que señala el artículo 133 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, de naturaleza administrativa, se circunscribe a las características del recurso administrativo y que son las siguientes:

1.- La existencia de una resolución administrativa que sea la que se recurre.

2.- Que esa resolución, acto o acuerdo afecte un derecho o un interés del recurrente, en el caso concreto a estudio, sería una prestación, un servicio, un crédito, etc., derivado de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

3.- Que la ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del recurrente o esas autoridades puedan ser la misma que dicte el acuerdo o resolución, o una jerárquica superior, o, en fin, un órgano especial creado al efecto por la ley. Para este caso la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, dispone que debe ser ante el Consejo Técnico del Instituto.

4.- La existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual el recurrente pueda hacerlo valer. Para nuestro recurso que analizo, el artículo 4o. del Reglamento del artículo 133 de la ley que he señalado, expresa que el recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que -

el recurrente haya sido notificado de la determinación que impugne.

5.- La circunstancia de que la ley exija para tener por legalmente interpuesto el recurso, el cumplimiento de ciertos requisitos de forma, de garantía, etc., para el caso que analizo, - el reglamento del artículo en estudio, señala en su precepto 3o. que éste debe interponerse por escrito y llenando los requisitos que el mismo expresa, y el artículo 4o. preceptúa que el recurso debe interponerse en el término que ya señalé.

6.- La fijación de un procedimiento especialmente organizado para seguirse por la autoridad que conozca de la revisión, la determinación de formalidades que hayan de cumplirse, la especificación de pruebas que hayan de rendirse. Esta característica se encuentra en el reglamento del artículo en estudio de donde se desprende que el procedimiento fijado por ésta es sumario y - en su artículo 12 especifica las pruebas que pueden rendirse: La documental privada y pública, la pericial, la de inspección, la testimonial y los informes que rindan las autoridades del Instituto, y

7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo. Para los efectos de esta característica, el reglamento del artículo 133 señalado permite que se pueda dictar nueva resolución, y hasta ordena en su artículo 25 la imposición de medidas disciplinarias para el incumplimiento - que realice el personal encargado de aplicarlo.

Ahora bien, al quedar situado el recurso de inconformidad - como de naturaleza administrativa, conviene señalar lo que al - respecto el autor Alfonso Nava Negrete dice:

"Tres principios estructuran el ser del estado de derecho, a saber, el de autolimitación, el de legalidad y el de control."
(14)

Concretando, el principio de autolimitación se cumple al -- dictar la autoridad misma la corrección al posible error de uno de sus órganos, sin esperar la corrección de otro poder como el judicial; en el caso que analizamos es el Consejo Técnico del -- Instituto Mexicano del Seguro Social y además se trata con este recurso de dar celeridad en la elaboración de sus actos y una -- solución pronta y expedita a las necesidades colectivas, que reviste el régimen de seguridad social mexicano.

b).- Jurisdiccional.- Para negar la naturaleza jurisdiccional del recurso de inconformidad que venimos analizando, basta -- decir que el órgano administrativo que lo resuelve, ejecuta al -- hacerlo, un acto administrativo, al no existir controversia entre la administración pública (en este caso el Instituto Mexicano del Seguro Social) y los sujetos al régimen de seguridad social. Porque para que ello fuera posible sería necesario que -- las pretensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social fueran contradictorias con las de los sujetos del régimen de seguridad social, pero no es así, porque lo que se persigue con esta Institución es hacer efectivo el derecho a la seguridad social, como un servicio público nacional, tal como lo ha considerado la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y en virtud de que esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso de inconformidad, no po-

(14) NAVA NEGRETTE, ALFONSO. "Derecho Procesal Administrativo". - Ed. Porrúa. México, 1959. Pág. 34.

drá sostenerse que la administración sostiene un punto de controversia con el sujeto o sujetos del régimen de seguridad social.

El autor Carlos García Oviedo sostiene que "Los recursos administrativos directos o de alzada- no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores. Si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes; la administración penetra, así mismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia". (15)

Ahora bien, puesto que las formalidades del recurso administrativo no trascienden a la naturaleza jurídica de la función jurisdiccional, nos inclinamos por considerarlo un auténtico recurso de naturaleza administrativa; sin embargo, surge la verdadera controversia de seguridad social, cuando el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, resuelve el recurso de inconformidad y los sujetos del régimen de seguridad social, impugnan dicha resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación. o en su caso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

5.- Interposición del recurso y requisitos.

De las atribuciones que la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social otorga al Consejo Técnico del Instituto, entre otras, la que señala su artículo 133, dándole el carácter de ór-

(15) GARCIA OVIEDO, CARLOS. "Derecho Administrativo". 1927. Pág. 384; 1951, Pág. 237.

gano revisor de todos los actos del Instituto, al establecer un recurso de inconformidad ante él; con el fin inmediato de revisar sus propias resoluciones y reformarlas en su caso, para beneficio de los sujetos del régimen de seguridad social.

Es así que al interponerse ante el Consejo Técnico del Instituto, el recurso respectivo y éste conoce y resuelve en definitiva, constituye un acto administrativo de los clasificados por el Lic. Andrés Serra Rojas, como "actos definitivos, que son -- aquellos con los cuales se concluye un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley". (16)

Los requisitos para interponer el recurso de inconformidad, que señala el artículo 133 de la ley en estudio, están establecidos por el breve articulado de su reglamento. Tales disposiciones entraron en él, mismo que indica:

1.- Que el trámite de las inconformidades estará a cargo de una oficina denominada "De Inconformidades", dependiente del Consejo Técnico, facultando al Secretario General para autorizar -- los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución, teniendo dicho funcionario facultad para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento económico-coactivo cuando sea procedente, esto es, en el caso de que se trate de la inconformidad que lleve el sujeto presunto deudor, por alguna medida económica que le afecte.

2.- Que el escrito por el que se interpone el recurso de inconformidad, no esté sujeto a ninguna formalidad especial, pero

(16) SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo".. México, -- 1960. Pág. 377.

sí que tenga como mínimo los requisitos siguientes:

a).- El nombre y domicilio del recurrente, número de su registro patronal y de su cédula de inscripción como asegurado según el caso; b).- La manifestación precisa del oficio y funcionario del que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste ese acto y citando en su caso las fechas y números de las liquidaciones, oficios y la documentación de que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que le hubiere sido notificada; c).- Deberá hacer una exposición suscita de -- los motivos de inconformidad y los fundamentos legales de ella, y; d).- Contendrá una relación con las pruebas en las que funde su oposición y por las cuales se justifiquen los hechos en que a apoyen el recurso; con este mismo escrito deben exhibirse los documentos que justifiquen la personalidad del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o el mandatario del inconforme.

Y se desprende de estos requisitos una similitud con los establecidos en el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales.

3.- Se interpone dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha, en la que haya sido notificado de la determinación que impugne, la interposición del recurso puede hacerse directamente o por medio de correo certificado, que en este último caso se tendrá como fecha de presentación aquella en que hubiere sido depositado en la oficina postal, y si el recurso se lleva extemporáneamente se desechará de plano y si es dentro del procedimiento se decretará el sobreseimiento de la instancia.

4.- Que cuando la inconformidad se interponga por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos -

hechas con fundamento en el artículo 17 de la Ley de este reglamento, la Oficina de Inconformidades dará vista a los sindicatos titulares, para que en un término de 8 días manifiesten su anuencia u oposición por los puntos de vista patronales y aporten las pruebas y alegatos que a su interés convenga hacer valer.

Cuando se trate de inconformidades que interpongan los asegurados o sus beneficiarios por reconocimiento de prestaciones - en efectivo, mayores que las concedidas por el Instituto, o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva a él para que intervenga en el procedimiento. En estos casos los recurrentes estarán obligados a exhibir una copia más de su escrito de inconformidad para cada uno de los terceros a quienes se les tenga que correr traslado de la demanda.

5.- Las notificaciones son de dos clases, personal, cuando se trate de resoluciones definitivas o de acuerdos que desechen o den entrada a un recurso, de los que rechacen una garantía o - que contenga el requerimiento de un acto que deba cumplirlo, y - por lista que se fije en la tabla de avisos de la oficina de inconformidades: A los terceros se les notificará siempre personalmente la primera vez, las subsecuentes se harán fijándose la cédula en la tabla de avisos.

Y si el recurso se interpone en representación de otra persona física o jurídica, se deberá acreditar la personalidad conforme a las disposiciones del Derecho común.

6.- Admitido el recurso, se pedirán de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, que deban rendirlas debiéndolo hacer en el término de tres días, excepción hecha en caso de inspección o diligencia especial que deba practicar-

se para los efectos del informe.

7.- Las pruebas que se admiten en este recurso son: la prueba documental pública y privada, la pericial nombrando el recurrente su perito; a su vez la dependencia del Instituto de que e mane el acto recurrido nombrará el suyo y en caso de discordia - la Secretaría del Trabajo y Previsión Social nombrará otro; la - de Inspección, la Testimonial, señalando nombres, domicilios de los testigos y el interrogatorio respectivo y los informes que - rindan las dependencias y funcionarios del Instituto. Las pruebas deben rendirse en un plazo de 15 días, mismo que sólo podrá ser prorrogado por una vez a juicio de la Secretaría General.

8.- Las resoluciones serán elaboradas por la Oficina de Inconformidades y ésta la someterá a consideración del Consejo Técnico, el cual emite la decisión por mayoría de votos, siendo ponente el Consejero designado conforme al régimen interno del Consejo Técnico del Instituto. Los consejeros disidentes expresarán el por qué de su voto en diverso sentido y formulan, si lo - desean, su voto particular, el que se agregará al expediente.

El término para la ejecución de las resoluciones que se dic ten en el recurso de inconformidad, será de 15 días, salvo el ca so de que la Secretaría lo amplíe.

Los requisitos señalados para interponer el recurso de in- conformidad, para su admisión, procedimiento, resolución y ejecu ción, no están en contra de las garantías de audiencia y legali- dad que otorga nuestra Constitución Política.

C A P I T U L O I I .

IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS POR APLICACION DE LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- 1.- Ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
 - a).- Planteamiento, y
 - b).- Procedimiento.
- 2.- Ante el Tribunal Fiscal de la Federación.
 - a).- Planteamiento, y
 - b).- Procedimiento.
- 3.- Ante los Jueces de Distrito.- Multas.

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

"TODA PERSONA TIENE DERECHO A LA -
SEGURIDAD SOCIAL QUE LE PROTEJA --
CONTRA LAS CONSECUENCIAS DE LA DE-
SOCUPACION, DE LA VEJEZ Y DE LA IN-
CAPACIDAD QUE, PROVENIENTE DE CUAL-
QUIER OTRA CAUSA AJENA A SU VOLUN-
TAD, LA IMPOSIBILITE FISICA Y MEN-
TALMENTE PARA OBTENER LOS MEDIOS -
DE SUBSISTENCIA".

"TODA PERSONA TIENE DERECHO A QUE
SU SALUD SEA PRESERVADA POR MEDI--
DAS SANITARIAS Y SOCIALES, RELATI-
VAS A LA ALIMENTACION, EL VESTIDO,
LA VIVIENDA Y LA ASISTENCIA MEDICA.
CORRESPONDIENTES AL NIVEL QUE PER-
MITAN LOS RECURSOS PUBLICOS Y LOS
DE LA COMUNIDAD".

(DECLARACION AMERICANA DE LOS DERE-
CHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. O.E.A. -
BOGOTA 1948).

C A P I T U L O I I .

IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS POR APLICACION DE LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

1.- Ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

La competencia jurisdiccional disímbola hoy en materia de se-
guridad social y del trabajo, que proviene de la Constitución Po-
lítica, de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y de -
la Ley Federal del Trabajo, origina que de esta última se aplican
sus normas procesales a la materia de seguridad social, ajustando
sus controversias al juicio ordinario del trabajo.

a).- Planteamiento. Cómo se dirimen hoy las controversias -
de seguridad social? En la misma forma de substanciación que pa-
ra los conflictos del trabajo de los llamados "jurídicos", porque
actualmente no tenemos una jurisdicción especial ante quien plan-
tear un conflicto de materia de seguridad social, esto no obstan-
te el desenvolvimiento que ha tenido el régimen de seguridad so-

cial en nuestro país.

Y al plantearse una controversia de seguridad social entre la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, no se está frente al órgano idóneo ni la jurisdicción que desarrolla es la propia, por no corresponderle ninguna autonomía jurisdiccional especial en los conflictos de seguridad social, ya que desde el pensamiento del constituyente pasando por la doctrina y la jurisprudencia hasta el legislador ordinario, sostuvieron que las Juntas de Conciliación y Arbitraje se crearon para dirimir los conflictos que surgen entre los factores de la producción, capital y trabajo, o sólo entre trabajadores o sólo entre patrones.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce y decide de los conflictos que surgen y plantean los asegurados o beneficiarios cuando impugnan un acuerdo definitivo del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, conlleva un nuevo tipo de conflicto que en el caso se denominaría "de seguridad social". Puesto que como quedó establecida la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sólo deben conocer y decidir sobre conflictos del trabajo, esto es, en la jurisdicción especial en materia de trabajo.

Porque desde el punto de vista de la materia y de los sujetos, son diferentes. Por un lado tenemos que los actos que impugnan los asegurados o beneficiarios son los que dicta el Instituto Mexicano del Seguro Social y es precisamente en contra de él, mientras que en materia de trabajo se demandan los actos de los patrones quienes actúan dentro del juicio al dirimir una controversia ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Al respecto señalo el siguiente concepto emitido en el voto particular por el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, Sr. Lic. José Rivera Pérez Campos, con motivo del juicio de competencia, Exp. 38/1954, fallado el 16 de julio de 1957, Guadalupe Avilés Vázquez: "...pues bien, conforme a diversos preceptos de la Ley del Seguro Social, el Instituto es sustituto de obligaciones del patrono frente a los trabajadores, ya que en virtud del seguro las obligaciones del patrón se desplazan al Instituto, o sea; que no ha habido una relación directa entre el Instituto y los trabajadores, sino que el Instituto está substituyendo al patrono frente al derecho de los trabajadores, derecho que nace de la vinculación laboral, así como también es sustituto de los obreros frente a determinados derechos de éstos frente al patrono, para reclamar de éste los aportes que garanticen las prestaciones de previsión social". (17)

Lo anterior es parcialmente cierto, pues no todas las obligaciones de los patronos o de los trabajadores han sido substituidas en el Instituto a causa del régimen de seguridad. Estas, en el fondo, han entrado en una mera relación que no es la del trabajo jurídicamente subordinado, de ahí que también pueden ser demandados pero subsidiarios en su carácter de patronos o de trabajadores, aunque serán directos y no subsidiarios respecto del Instituto.

Ahora bien, no todos los sujetos del régimen de seguridad social, son trabajadores, o que siéndolo, no lo son del régimen general; ejemplo de ello, los pequeños propietarios de tierras, ejidatarios, agricultores, miembros de sociedades cooperativas de producción, de sociedades de crédito agrícola, productores de caña de azúcar, los servidores del Estado de Zacatecas, etc., sin -

(17) Revista Mexicana del Trabajo. Tomo II. Junio de 1955.

embargo, se someten en caso de controversia con el Instituto Mexicano del Seguro Social a la jurisdicción especial en materia del trabajo.

Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conocer de las controversias suscitadas en materia de seguridad social, en que los asegurados o beneficiarios demandan al Instituto de alguna prestación que no les haya sido concedida o habiéndoselas concedido, a criterio de los asegurados o beneficiarios tienen derecho a otro tipo de prestación más alta que la asignada.

Ahora bien, la competencia legal actual de la seguridad social le viene a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del artículo 134 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la competencia constitucional proviene de los artículos 73 fracción X y 123 fracción XXIX a partir de la reforma publicada el 6 de septiembre de 1929; ya que en el texto original de ambos artículos, no se establecía ninguna competencia ni facultad alguna, para el primero de ellos, es decir del 73 fracción X y solamente en el segundo, esto es, en el artículo 123 fracción XXIX, conceptuaba en el Capítulo "Del Trabajo y de la Previsión Social" la facultad del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo y consideraba la fracción XXIX de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberían fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. Esta bifurcación de facultades -- fué suprimida en la reforma de 1929. Y es por ello que desde -- aquí nace ya la competencia constitucional de la Junta Federal -

de Conciliación y Arbitraje, porque en el artículo 73 fracción X otorga el Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia del trabajo y el artículo 123 párrafo primero, corrobora ésta, de terminando su fracción XXIX de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprendería seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos. Aún más la exposición de motivos de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social de 1943 reconoce dicha competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en la forma siguiente:

"Si la resolución dictada no satisface a los interesados, o bien surgen otras controversias con motivo de la aplicación de esta ley, se dispone de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando sean partes los trabajadores asegurados o sus familiares. La razón para definir esta competencia, dimana del artículo 123 constitucional, que considera la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto, a dichas Juntas de Arbitraje".

La Suprema Corte de Justicia así lo ha pretendido también al decir: "Seguro Social, utilidad Pública del. El artículo 123 --- fracción XXIX constitucional, estableció la utilidad pública del Seguro Social que debería comprender la vida, la invalidez, la cesación involuntaria en el trabajo, las enfermedades, los accidentes y otros casos análogos. El mismo artículo, en su fracción --- XIV, dispuso que los patronos fuesen responsables de los riesgos profesionales; y la Ley del Seguro Social consideró que la intención del constituyente no se realizaría sino mediante el Institu

to del Seguro Social, con las funciones y características que le atribuyó; y este criterio no puede ser cambiado por la Suprema - Corte que no está autorizada para señalar normas o doctrinas que el legislador tenga que acatar en uso de su soberanía, y menos - en juicio de amparo que no puede ser de orden especulativo o doctrinario" (La Indolatina, Cía. General de Seguros, S. A. y Coags. 21 de septiembre de 1953). (18)

Si bien quedó analizado y dicho que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer de controversias de seguridad social, cierto es que en demanda, conciliación, arbitraje, contestación, audiencias, términos, notificaciones, laudos, etc., se sigue el procedimiento laboral con todas sus reglas de todo un juicio ordinario del trabajo y que describo en el siguiente inciso:

b).- Procedimiento. La forma en que actualmente se dirimen las controversias de uno de los regímenes de seguridad social, - esto es, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus derechohabientes, es el aplicable a los conflictos jurídicos en materia de trabajo.

Ahora bien, el procedimiento a seguir es el que establece la Ley Federal del Trabajo en su Capítulo Cuarto (de los procedimientos ante las Juntas Centrales y Federal de Conciliación y Arbitraje) cuando se trate de conflictos jurídicos de trabajo, bajo las disposiciones siguientes:

10.- Que cuando se presente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una reclamación de la que debe conocer, se le

(18) Ob. Cit. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XCII.- - Pág. 996.

dará entrada señalando para el mismo día pero a distinta hora, la celebración de una audiencia de conciliación y otra de demanda y excepciones, debiendo tener lugar estas audiencias a más tardar - dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que la demanda sea turnada al Grupo Especial que corresponda, debiéndose notificar - al demandado con el apercibimiento de tenerlo por inconforme de - todo arreglo si no comparece a dicha audiencia de conciliación y por contestada la demanda en sentido afirmativo, salvo prueba en contrario, si no comparece a la audiencia de demanda y excepcio- nes. Dicha notificación se hará cuando menos tres días antes de las fechas de las audiencias, entregándose al demandado copia de la demanda que hubiere acompañado la parte actora. (Artículo 511 de la Ley Federal del Trabajo).

En la práctica de litigante se observa que una vez presenta- da la reclamación, transcurren dos o tres días para que se dé en- trada a ella y cuatro o cinco días más para que se fije el día en que se celebrarán las audiencias de Conciliación y de demanda y - excepciones, en las cuales se fijan para ocho o diez días después, con lo que se tiene un atraso de 15 días cuando menos, con el con- siguiente perjuicio para el recurrente.

2o.- El día en que se verifica la audiencia de conciliación el patrón y el trabajador interesados, deben comparecer ante la - Junta Federal de Conciliación y Arbitraje personalmente o por me- dio de representante legalmente autorizado. Continúa diciendo el artículo 512 del citado cuerpo de leyes, que el acto de concilia- ción debe celebrarse bajo las siguientes formas:

a).- El actor comenzará exponiendo su reclamación, esto es, lo que pide y la causa o título que tiene para ello, esta exposi- ción podrá hacerse dando lectura a la promoción inicial del expe-

diente, además de hacer manifestación de los fundamentos legales que la apoyen.

b).- El demandado contestará lo que crea conveniente en defensa de sus intereses, pudiendo también exhibir los justificantes en que funde sus excepciones.

c).- Después de la contestación pueden los interesados replicar o contra-replicar.

d).- Si no hay avenencia entre ellos, la Junta procurará un acuerdo, interviniendo como un componedor amigable. Para el efecto, el presidente o auxiliar de la junta, propondrá la solución que a su juicio sea propia para terminar el litigio, demostrando a las partes la justicia y equidad de la proposición; por último:

e).- Si las partes llegan a un acuerdo, la solución pondrá término al conflicto.

3o.- Si los que intervienen en el conflicto no aceptan una conciliación, la Junta declara terminada la audiencia, a partir de este momento se abre el proceso arbitral, iniciándose con todos sus efectos de juicio.

4o.- Los artículos 514 y 517 tratan los aspectos de rebeldía en la que incurrir cualquiera de las dos partes, indicando que si no comparecen o resultan mal representados en la audiencia de conciliación, se tendrán por inconformes de todo arreglo; que si no concurre el actor a la audiencia de demanda y excepciones o resulta mal representado se tendrá por reproducida la demanda; que el acta en que conste el arreglo-convenio, será entregada en copias a las partes con aprobación de la Junta, teniendo todos los efectos jurídicos como si se tratara de un laudo; que si el demandado no comparece o resulta mal representado en la audiencia de demanda y excepciones se tendrá por contestada en sentido afirmativo,

salvo prueba en contrario. Ahora bien, el hecho de no contestar la demanda implica una clara contumacia siendo su sanción la anotada, es decir, el tenerla por contestada en sentido afirmativo. Véase cómo se tiene que recurrir a interpretaciones laborales para fijar el sentido de estas normas, aplicadas a la seguridad social. Sobre la contestación en sentido afirmativo, la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación ha dicho:

"Despido del trabajador.- Pruebas que puede rendir el demandado cuando se tiene por contestada la demanda en sentido afirmativo. Las pruebas que puede rendir el demandado en el caso en que haya tenido por contestada la demanda en sentido afirmativo, no deben referirse a excepciones que no se hicieron valer, pues no sólo la sanción resultante de la falta de contestación sería negativa, sino que se colocaría al actor en estado de indefensión para preparar pruebas y aún para impugnar las rendidas por la contumacia, creándose una situación antijurídica, precisamente en favor del contumaz y en perjuicio de quien no fue causante de ese procedimiento excepcional; pero sí pueden rendirse las que tengan por objeto destruir la contestación en sentido afirmativo, probando que no existió vínculo contractual entre actor y demandado o cualquiera otra particularidad estrictamente negativa de los hechos fundamentales de la demanda, que no constituyan excepciones, por no ser hechos generadores de derechos distintos que controvertan los de la demanda". (19)

5o.- Si en la audiencia están presentes actor y demandado, - deberán exponer ambos lo que a su juicio convenga. En todo caso el demandado deberá referirse a todos y cada uno de los hechos --

(19) Jurisprudencia, Apéndice de 1917-1965, 5a. parte, Tesis 53, Pág. 67.

que comprenda el escrito inicial, afirmándolos, negándolos y refiriéndose a los hechos que crea que hayan tenido lugar. Podrá adicionar su exposición de hechos con los que juzgue convenientes, - de la misma forma lo hará el actor al contestar la reconvencción - si la hubiere. Nuevamente la ley insiste en una conciliación, -- dentro del período que el artículo 518 de la ley citada señala, - lo que quiere decir que en todo caso debe buscarse la aveniencia entre el demandado y el demandante.

6o.- El artículo 519 dispone que si las partes están conformes con los hechos por no haberse alegado otros en contrario, la cuestión queda reducida a un punto de derecho, dictando desde -- luego la Junta, la resolución en la misma audiencia, si lo estima necesario.

7o.- Si los litigantes convienen en que se falle el negocio sin necesidad de pruebas, la Junta pronunciará el laudo correspondiente a menos que se acuerde de oficio la práctica de alguna diligencia. De esto se demuestra la autorización de convenios procesales del trabajo en los que las partes renuncian a la audiencia de pruebas con sus consecuencias jurídicas.

8o.- Cuando no está conforme uno de los interesados con los hechos, o estándolo se hubieran alegado otros en contrario, indica el artículo 521 de la Ley de la materia, que la Junta recibirá el negocio a prueba, señalando al efecto una audiencia para el ofrecimiento y recepción, la que tendrá verificativo dentro de los 15 días siguientes. En esta audiencia las partes ofrecen en su - orden las pruebas que pretendan sean desahogadas por la Junta, de biendo concretar las mismas a los hechos fijados en la demanda y su contestación que no hayan sido confesados llanamente por aquel a quien perjudiquen. Concluido el período de ofrecimiento, los -

que conocen de él, declararán si las pruebas se admiten y desecharán las improcedentes o inútiles. Acordada la recepción de las procedentes no se admitirán más pruebas a menos que se refieran a hechos supervinientes y que tengan por fin probar las tachas que se hayan hecho valer en contra de los testigos (artículo 522).

En la práctica encontraremos que muchas veces las citaciones para las audiencias de pruebas, llegan a sumar hasta cinco, lo -- que retarda el procedimiento extraordinariamente.

9o.- Cada parte debe exhibir, desde luego, todos los documentos y objetos que haya ofrecido para su defensa, presentando testigos y peritos que se pretenda sean oídos, pudiéndose hacer mutuamente las preguntas que quieran, interrogar a los testigos y peritos, y, en general, presentar todas las pruebas que hayan sido admitidas.

10.- Dispone la ley en su norma 525 que si por enfermedad o por otro motivo, que la Junta estime justo, no puede algún testigo presentarse a la audiencia, podrá recibírsele su declaración en su domicilio en presencia de las partes y sus abogados, a no ser que dadas las circunstancias, la Junta crea prudente prohibirles que concurran.

El artículo siguiente agrega que los jugadores pueden hacer libremente las preguntas que consideren necesarias a cuantas personas intervengan en la audiencia de desahogo de pruebas, carear a las partes entre sí y con los testigos y a éstos, unos con otros; examinar documentos, objetos y lugares, hacerlos reconocer por peritos y en general practicar cualquier diligencia que consideren pertinente.

11.- La disposición 527 prevé el caso de que cuando se llame a una de las partes para contestar personalmente las pregun--

tas que se hagan y si en forma no justificada deja de asistir, la Junta tendrá por contestadas en sentido afirmativo las preguntas que formuló la contraria y cuyas respuestas no están en contradicción con alguna otra prueba o hecho fehaciente que conste en autos. Puede citarse también al encargado, administrador o persona que ejecute actos de dirección a nombre del principal, cuando los hechos que dieran margen al conflicto sean propios de ellos.

12.- Los alegatos pueden ser orales o presentarse por escrito dentro del término de 48 horas; sobre ellos pueden discutir -- las partes o sus defensores, única y exclusivamente sobre las -- pruebas rendidas o sus apreciaciones. Los alegatos orales no pueden exceder de 30 minutos por cada parte y no se harán constar en el acta que se levante. (artículo 531 de la Ley Federal del Trabajo).

13.- El artículo 538 de la ley que se comenta dispone que -- dentro de un término de 15 días siguientes a la entrega del dictamen a los representantes del capital y del trabajo respecto de -- los alegatos escritos y de las pruebas, deberá pronunciarse la resolución definitiva correspondiente.

14.- El artículo 550 de la ley en estudio, establece que los laudos deberán dictarse a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de pruebas, sino apreciando los hechos según los miembros de la Junta lo crean debido en conciencia. Esto significa que funciona en el juicio del trabajo el principio de la apreciación libre de los hechos, lo que es clásico dentro de las disposiciones que se han creado para dirimir las controversias entre patrones y trabajadores que se sucedan con motivo de la prestación de servicios por virtud de un contrato del trabajo, pero esencialmente a los conflictos laborales, llamados económi

cos, porque en ellos es necesario crear una nueva norma que restituya el equilibrio de los factores de la producción y ello no podría decirse por el jugado rígidamente, sino de la apreciación - técnica y en conciencia de las circunstancias reales de la situación en la que surge el conflicto y por lo cual se crea esa norma.

15.- La disposición 552 de la Ley Federal del Trabajo ordena que cuando haya condena de salarios, indemnizaciones, daños y perjuicios, se fijará su importe en cantidad líquida y se establecerán por lo menos las bases con arreglo a las cuales deba hacerse la liquidación.

El procedimiento enunciado considero que no es aplicable a los conflictos de seguridad social por los conceptos ya vertidos y las razones siguientes:

Esta apreciación libre, en derechos determinados, la posibilidad de una transacción procesal sobre esos derechos, y con la conciliación (que no descarta la avenencia aún en el arbitraje), -- etc. que la práctica demuestra que acontecen en derecho laboral, me parecen contrarios a la naturaleza del derecho de la seguridad social, cuya urgencia y destino se retrasan.

La reforma Constitucional y la Ley Reglamentaria del artículo 123 apartado A en sus fracciones correspondientes, que crearon la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje exclusivamente, in-sisto, para conocer de los conflictos del trabajo, esto es, de los que surgen entre los factores de la producción capital y trabajo; lógico es pensar que el procedimiento se elaboró con la finalidad de dirimir las controversias laborales en la forma y términos establecidos por la Ley Federal del Trabajo, pero pretender dar solución a los conflictos de seguridad social por medio

del procedimiento del trabajo, es en técnica jurídica improcedencia jurisdiccional por ser de naturaleza ajena en cuanto a la materia y a los sujetos, propios éstos, de una jurisdicción especial que se denominaría, "Jurisdicción de Seguridad Social".

La disconformidad de dirimir las controversias de seguridad social por medio del procedimiento propio de los conflictos del trabajo, conlleva incongruencia y dilatación características propias de un régimen de seguridad social, porque su principio y fin es el ser humano, tratando de prevenirle de lo azaroso, compensarle de lo fatal y mejorarle sus condiciones de vida.

Considero fundamentalmente que cuando se acude ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es porque previamente ya se agotó el recurso de inconformidad que establece el artículo 133 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, por parte de los asegurados o de sus beneficiarios por lo que es tardío y perjudicial que se sujete nuevamente a las partes a una conciliación, porque la controversia proviene de la aparición de parte del Instituto Mexicano del Seguro Social de otorgar prestaciones que se supone tiene derecho a ellas el sujeto del régimen de seguridad social.

Que las disposiciones 358, 368 y 366 de la Ley Federal del Trabajo fijan:

Artículo 358.- Se establece en la ciudad de México una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para resolver las diferencias o conflictos que surjan entre trabajadores y patronos, sólo entre ellos; o sólo entre éstos, conflictos derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, en los casos señalados por los artículos 359 a 361.

Artículo 362.- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

se integrará con un representante de los trabajadores y uno de -- los patronos por cada industria o por la reunión de varios trabajos o de industrias conexas, según la clasificación que haga la -- Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y por un representante de ésta, quien tendrá el carácter de presidente.

Artículo 365.- Son atribuciones y facultades de la Junta Federal en pleno:

I.- Conocer en Conciliación de los diferentes conflictos a -- que se refiere el artículo 358, ya sea que tengan el carácter de individuales o de colectivos y que afecten de una manera general a las industrias o trabajos diversos de jurisdicción general.

II.- Conocer y resolver en arbitraje los mismos conflictos -- cuando las partes no hubiesen llegado a un arreglo.

III.- Conocer en Conciliación y Arbitraje de los conflictos -- colectivos, sean o no de jurisdicción federal, suscitados entre -- patronos y trabajadores, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, cuando afecten dos o más entidades federativas.

IV.- Conocer en Conciliación y Arbitraje de los conflictos -- que surjan en relación con el contrato colectivo que haya sido de -- clarado obligatorio en los términos del artículo 58, cuando debe -- regir en más de una entidad federativa.

V.- Cuidar que se integren y funcionen debidamente las Jun-- -- tas Federales de Conciliación.

VI.- Decidir en definitiva sobre las cuestiones de competen-- -- cia a que se refiere la fracción II del artículo 438 de esta Ley.

VII.- Comunicar instrucciones a los miembros de dichas Jun-- -- tas para el mejor desempeño de su cometido.

VIII.- Informar a la Secretaría del Trabajo y Previsión So-- -- cial, de las deficiencias.

IX.- Expedir el Reglamento Interior de la Junta.

X.- Aprobar o desaprobar, en su caso, en los términos del -- artículo 665, los Reglamentos Interiores de Trabajo, y

XI.- Los demás que fijen las leyes y reglamentos.

Artículo 366.- So. atribuciones y facultades de los grupos - especiales que integran la Junta Federal.

I.- Conocer en Conciliación de las diferencias o conflictos a que se refiere el artículo 358, siempre que estos conflictos abarquen solamente a alguna industria o rama del trabajo;

II.- Conocer y resolver en Arbitraje de los conflictos o diferencias de que se trata en la fracción que antecede, así como de los que para tal efecto les remitan las Juntas Federales de -- Conciliación, en virtud de no haber llegado las partes a una solu- ción conciliatoria.

III.- Recibir en depósito y registrar los Reglamentos Inte-- riores de Trabajo, en los términos del Capítulo VI, título segun- do, y;

IV.- Las demás que les confieran las leyes y reglamentos.

Desprentiéndose de ellas que el artículo 134 de la Ley del - Instituto Mexicano del Seguro Social confirió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una competencia jurisdiccional espe-- cial en materia de seguridad social.

Que de las razones fundadas en normas legales, encontramos - la diferencia específica y el género próximo aristotélico para de finir la Jurisdicción de Seguridad Social, esto es, que la reali- zación de seguridad social sería esencialmente para defender den- tro de un orden justo la existencia del hombre, diferencia especí- fica y la Jurisdicción de ella debe ser el órgano que declare su Derecho, en tanto que la jurisdicción laboral declararía esencial

mente el derecho de las relaciones jurídicas de trabajo subordinado, individualmente o para una comunidad productora.

2.- Ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene caracteres especiales dentro de nuestro régimen de derecho, al través de su gestación en diversos intentos para su establecimiento; esto es, que en el devenir del tiempo la doctrina, la legislación y la jurisprudencia fué contradictoria, prevaleciendo hoy en nuestra Constitución Política, la tendencia que propugnó por el establecimiento de un tribunal de lo contencioso-administrativo, encontrándose limitada su jurisdicción a un tribunal de anulación, y que actualmente está irrumpiendo en forma por demás sorprendente su campo de competencia en materia de seguridad social, incluyendo no sólo lo relativo a cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos e intereses moratorios del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino también lo que establecen sobre el particular diversas leyes en favor de los miembros del ejército y de la armada nacionales, o de sus familiares o derechohabientes, asimismo de resoluciones que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Tribunal Fiscal desempeña formalmente una función administrativa y materialmente una función jurisdiccional, su fundamento Constitucional y Legal se apoya en el artículo 104 fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política, al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía e independencia del Poder Ejecutivo, análoga a los Tribunales Judiciales; idea esta que está plasmada en la exposición de motivos de la ley de justicia fiscal de 27 de agosto de 1936.

Hay dualidad de tendencias que consideran que es un auténtico tribunal de jurisdicción plena y otra, la vigente y reconocida legalmente en los artículos 226 y 230 del Código Fiscal de la Federación, como de jurisdicción limitada y de simple anulación.

Al referirse Marcel Waline a los Tribunales de Anulación comenta así:

"En el contencioso de anulación, que hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción; el tribunal no tiene todos los poderes habituales del juez; él no puede más que pronunciar la anulación del acto que le es diferido, pero sin poder reformar, es decir, modificar este acto; él no puede más que mantener el acto, si él rechaza el recurso, o anula este acto, o tal disposición tachada de ilegalidad de este acto, pero no puede aportar modificación y sobre todo, no puede pronunciar una condena pecuniaria". (20).

Esto es, que cada vez extiende su competencia este tribunal, por leyes que le otorgan competencia en otras materias que no son propias de él y que además entra a conocer de materia y de sujetos ajenos a su competencia, por razón de la materia y de los sujetos, aquí hago notar la materia de seguridad social en que actualmente conoce el mencionado tribunal no obstante esta ley lo sigue considerando tribunal de anulación, la proporción de asuntos de seguridad social es alta, ya que tan sólo en el período de lo. de diciembre de 1967 al 30 de noviembre de 1968 se recibieron 557 demandas por aplicación de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social; de las cuales 80 fueron recurridas en su oportuni-

(20) SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo" 4a. Ed. Porrúa 2o. Tomo. México, 1968. Pág. 1235.

dad, en revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social; habiendo un total de 4935 demandas en las que entran diversidad de materias, tales como, Aduanal, Pensiones, Esc. Artículo 123, Industria y Comercio, Ingresos Mercantiles (multas) impuestos interiores, fianzas, Hacienda del D. F., multas, Registro Federal de Automóviles, rentas (multas) y otras materias.

La forma numérica muestra la importancia que tienen los conflictos de Seguridad Social, esto es, sin mencionar los que son recurridos por el asegurado o beneficiarios, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y sin contar los que se suscitan por aplicación de las leyes de seguridad social de los servidores de la Federación, civiles, militares y diplomáticos y consulares.

a). - Planteamiento.

El juicio que se instaura ante el Tribunal Fiscal de la Federación, por conflictos entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los sujetos del régimen de Seguridad Social se da a consecuencia de los aportes obrero-patronales, de capitales constitutivos e intereses moratorios y de las demás causas que señala el artículo 135 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. -- Asimismo el artículo citado da competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de ellos y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en su artículo 22 fracción I, reconoce la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal, para conocer de las resoluciones definitivas que dicten los organismos fiscales autónomos, cuando determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, de esta forma el tribunal fiscal ha equiparado los capitales constitutivos, las cuotas obrero-patronales e intereses -

moratorios que le correspondan al Instituto Mexicano del Seguro Social, y prestaciones tributarias.

Inclusive a veces llegan a conocer de asuntos que bien podrían presentar contradicción al resolverse. Para ello señalo el ejemplo del pago de capitales constitutivos al Instituto Mexicano del Seguro Social, por virtud de que el Instituto ha determinado un adeudo de cotización por un asegurado; el patrón se opone al pago de ellas y recurre al Tribunal Fiscal de la Federación, previo agotamiento del recurso de inconformidad, y el Tribunal resuelve confirmando la resolución recurrida. Pero, ¿qué sucederá en el caso contrario en que el Tribunal anula el acto del Instituto, esto es, no reconociera la calidad para inscribir al trabajador al régimen de seguridad social, y éste acude a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y ésta sí finca la calidad de trabajador y por lo tanto se producirían los efectos jurídicos propios, dando consecuentemente resoluciones contradictorias?

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en sus artículos 10. y 20. dispone que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía y este se compondrá de 21 magistrados y 1 presidente, actuando en pleno o en salas, mientras que los artículos 21 a 27 del mismo ordenamiento legal, preceptúan la integración y competencia de las salas en los términos siguientes:

"Artículo 21.- En el Tribunal Fiscal de la Federación habrá siete salas, integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una sala será indispensable la presencia de tres magistrados y para las resoluciones bastará mayoría de votos.

Artículo 22.- Las Salas del Tribunal conocerán de los jui--

cios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

III.- Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

IV.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales o del Distrito Federal.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando el interesado afirme para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fué reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional, o de la de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuan-

tía de la prestación pecuniaria que a los propios militares correspondía, o a las bases para su depuración.

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias -- del Poder Ejecutivo Federal.

VIII.- Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

Artículo 23.- Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en el artículo anterior como de la competencia del Tribunal.

Artículo 24.- Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley.

Artículo 25.- Serán públicas las audiencias de las salas, -- salvo los casos en que la moral o el interés público exijan que sean secretas.

Artículo 26.- Los magistrados se abstendrán de recibir documentos relativos a los juicios de que conoce el Tribunal.

Artículo 27.- Los presidentes de las salas tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Tener a su cargo la correspondencia de la sala, autorizándola con su firma.

II.- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

III.- Dictar las medidas que exijan el orden, buen servicio y la disciplina de la sala, exigir se guarde respeto y consideración debidos, e imponer las correcciones disciplinarias correspondientes.

IV.- Decretar las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la sala o del magistrado instructor.

V.- Emitir opinión con relación a las solicitudes de licencia que no presenten los empleados de la sala.

VI.- Realizar los actos administrativos o jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos magistrados, del Presidente del Tribunal o del Tribunal en pleno". (21)

En el 6o. transitorio del Código Fiscal de la Federación dispone que los juicios de nulidad se regirán por las disposiciones de ese código.

En síntesis, el planteamiento de un juicio de materia de seguridad social deberá ajustarse a las reglas que rigen la materia tributaria con lo que queda desvirtuado el régimen de seguridad social, ya que ajusta sus controversias a una jurisdicción ajena, adoptando los presupuestos procesales, términos, notificaciones, resoluciones, procedimiento y en general un jui---

(21) *Op. Cit.* Código Fiscal de la Federación, 1967. Págs. 92 a 94

cio ajeno a sus necesidades propias.

b).- Procedimiento.- De la manera como se resuelven hoy las controversias de seguridad social, que son impugnables ante el -- Tribunal Fiscal de la Federación es la misma que opera para los -- particulares que en defensa de sus intereses recurren a él, por -- actos de la administración pública y que igualmente se someten al procedimiento establecido para los juicios de lo contencioso admnistrativo que regula el Código Fiscal de la Federación en su título cuarto, "Procedimiento Contencioso".

Bajo esos preceptos se regula el procedimiento en la forma -- siguiente:

1o.- Que los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fis-- cal de la Federación se substanciarán y resolverán conforme al -- procedimiento que determina ese código, supletoriamente se aplica-- rán las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles. Que los juicios ante él tramitados no habrá condenación en costas ya que cada parte será responsable de sus gastos y cuando intervenga perito tercero, las partes pagarán sus honorarios. (Artículos 169 y 170 del Código Fiscal de la Federación).

2o.- Que toda promoción deberá ser firmada por quien la for-- mule, caso contrario se tendrá por no presentada y que en las di-- ligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal Fis-- cal, se encomendará a los secretarios o actuarios de él y para -- los exhortos impone la obligación a los jueces de Distrito para -- diligenciarlos (artículos 171 y 172 del Código Fiscal).

3o.- Que serán partes en el procedimiento: El actor, el de-- mandado. Tendrán ese carácter:

a).- La autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de eje-- cutar la resolución o trámite del procedimiento impugnado, o la

que legalmente la sustituya; b).- El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa:

El Tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien será representado en la forma que señalen los ordenamientos, aún cuando no sea actor ni demandado. Además da oportunidad a los particulares de intervenir en juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, cuando tengan interés directo en la anulación de una resolución favorable a un particular. Las autoridades que sean parte en el juicio de nulidad podrán acreditar delegados para las audiencias, para rendir pruebas y para alegar. (Artículos 173 y 174 del código que se estudia).

40.- Que toda resolución debe notificarse, a más tardar, el 20. día hábil siguiente a aquél en que el expediente haya sido --turnado al actuario para su notificación, asentando la razón respectiva a continuación de la resolución; en caso de que no cumpla señala inclusive la sanción de destitución del cargo. Estas notificaciones se harán: por oficio o vía telegráfica en caso urgente a las autoridades, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los particulares en la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando se trate de las resoluciones siguientes: 1.- La que admita o deseche una demanda, 2.- La que admita o deseche algún recurso, 3.- La que señale día para la audiencia, 4.- La que tenga por contestada la demanda, - cuando se impugne una negativa ficta o el actor no conozca los --fundamentos de la resolución sino hasta que se conteste la demanda. En este caso se acompañará copia de la contestación a la re-

solución que se notifica, 5.- La de sobreseimiento y la sentencia, 6.- La que manda citar a un tercero; 7.- El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, y 8.- En cualquier caso urgente, si así lo ordena el tribunal.

Fuera de los casos señalados, las notificaciones se harán -- personalmente en el tribunal a los particulares, si se presentan dentro de las 24 horas siguientes a la que se haya dictado la resolución, y por lista autorizada que se fijará en sitio visible -- del Tribunal. Esta contendrá nombre de la persona a quien se notifique, el expediente en que la notificación se haga, y una síntesis de la parte dispositiva de la resolución correspondiente, -- dejando en autos constancia de la fecha de la lista.

Las partes podrán autorizar por escrito a persona que reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, alegue e interponga recursos. Las notificaciones surtirán -- sus efectos el día hábil siguiente al en que se haya hecho la notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de -- la resolución que se notifica, o fijado en la lista respectiva. -- (Artículos 175 a 179 del Código Fiscal de la Federación).

50.- Que las notificaciones indebidamente hechas, dan nacimiento a un incidente de nulidad y que éste es de previo y especial pronunciamiento. (Artículo 180 del Código Fiscal de la Federación).

60.- Que los términos se computarán así:

Empezarán a correr desde el día siguiente al en que surta efectos la notificación; siendo improrrogables, incluyéndose el -- día del vencimiento y se contarán por días naturales, excluyendo los inhábiles, y aquellos en los que se suspendan las labores del tribunal. (Artículo 181 del Código Fiscal de la Federación).

7o.- Que los impedimentos, excusas y recursaciones de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, proceden por regla general cuando exista con las partes, amistad, parentesco o interés en el asunto; esto es, los artículos fijan los casos correspondientes. (Artículos 182 a 189 del Código Fiscal de la Federación).

8o.- Que la Imprudencia y sobreseimiento en el juicio de nulidad, va desde contra las resoluciones que no afecten los intereses jurídicos del actor, hasta el sobreseimiento del juicio -- cuando el demandante desista del juicio. (Artículos 190 y 191 -- del Código Fiscal de la Federación).

9o.- Que la demanda deberá ser presentada directamente al -- tribunal o enviarse por correo certificado dentro de los 15 días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de la resolución impugnada, excepción de los casos en que el perjudicado resida en el extranjero y que carezca de representante en la República, el término para iniciar el juicio será de 45 días. -- Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de notificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda; etc. Cuando la ley señale -- otro plazo. Cuando el perjudicado fallezca durante el plazo a -- que se refiere este artículo, se suspenderá el término hasta que haya sido designado albacea o representante de la sucesión. (Artículo 192 del Código Fiscal de la Federación).

100.- Que la demanda deberá contener: 1.- El nombre del actor y el domicilio que señale para recibir notificaciones. 2.- El nombre y domicilio del particular demandado, cuando el juicio sea promovido por la Autoridad administrativa y los del tercer interesado, cuando lo haya. 3.- La resolución y procedimiento que impugne y la autoridad o autoridades demandadas. 4.- Los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya la reclamación. 5.- Las pruebas que el actor se proponga rendir; cuando ofrezca pruebas pericial o testimonial, el actor deberá indicar los nombres de los peritos o testigos y acompañar los interrogatorios que los peritos deban contestar; para el examen de los testigos sólo será necesario acompañar a la demanda los interrogatorios escritos, -- cuando residan fuera del Distrito Federal. Acompañándose las copias necesarias para cada una de las partes. Además de que el demandante tendrá derecho de ampliar la demanda dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande una negativa ficta o cuando el actor no conozca los fundamentos de la resolución impugnada, sino hasta que la demanda esté contestada, y el caso previsto en el artículo 165, respecto de incidente de nulidad de notificaciones ante la misma autoridad administrativa. Igualmente el actor justificará su personalidad con documentos, cuando no recurra a nombre propio, pero no es necesario si antes ya acreditó su personalidad ante la autoridad administrativa que emitió la resolución impugnada y en forma semejante acompañar el documento en que conste la resolución impugnada o señalar el archivo o lugar donde se encuentre. (Artículo 194 y 195 del Código Fiscal de la Federación).

110.- Que si la demanda fuese oscura, irregular o no llena

los requisitos del 193, se prevendrá al actor para que en el término de 5 días la aclare, corrija o complete, en caso contrario - será desechada. Notificándose a las autoridades dicha resolución debiéndose turnar la demanda a la sala correspondiente, según las reglas que al efecto el pleno del Tribunal haya dictado. (Artículos 196 a 198 del Código Fiscal de la Federación).

120.- Que las demandas se distribuirán en las salas de manera que corresponda igual número a cada Magistrado, teniendo éste el carácter de instructor con facultades y obligaciones como: admitirlas y prevenir en su caso al demandante, admitir y desechar pruebas, tener por formulada la contestación a la demanda o desecharla cuando proceda, sobreeser en los juicios antes de la audiencia, en caso de desistimiento del actor, tramitar los incidentes, formular proyectos de resoluciones interlocutorias y definitivas estos últimos en la audiencia o dentro de los 15 días siguientes a su celebración, etc. (Artículo 199 del ordenamiento legal en estudio).

130.- Si se admite la demanda se correrá traslado a las partes emplazándolas para su contestación dentro del término de 15 días y en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio que no excederá de 45 días. Corriendo individualmente el término cuando sean varios los demandados. El escrito de contestación de la demanda deberá contener: Las cuestiones de previo y especial pronunciamiento, las consideraciones que a juicio del demandado impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda, deberá referirse concretamente a cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos, negándolos, exponiendo cómo ocurrieron los hechos, los fundamentos de derecho aplicables a la resolu

ción impugnada y las pruebas que se proponga rendir, siendo las mismas reglas para la pericial y la testimonial que haya ofrecido el actor y con igual número de copias de la contestación de la demanda, según sean las partes. (Artículos 200 a 202 del Código -- Fiscal de la Federación).

14o.- El precepto 203 del Código Fiscal, señala presuntivamente ciertos hechos que de manera precisa impute el actor al demandado salvo prueba en contrario y no podrán cambiarse los fundamentos de Derecho de la resolución impugnada. Además, en caso de contradicción entre los fundamentos de derecho de la resolución -- impugnada entre una Secretaría de Estado, un organismo descentralizado o un departamento, prevalecerá el de la Secretaría. Y tendrán el mismo plazo de 15 días el tercero interesado y el coadyuvante para apersonarse en el juicio. (Artículos 204 a 206 del -- cuerpo legal en estudio).

15o.- Que en los juicios que se tramiten ante el Tribunal -- Fiscal de la Federación, sólo se admitirán como incidentes de preuvio y especial pronunciamiento los relativos a la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la recusación por causa de impedimento pero los diversos a éstos, se reservarán para la audienucia estableciendo las reglas de su existencia, procedimiento y -- consecuencias legales de los incidentes señalados, los artículos 207 a 213 del Código Fiscal de la Federación.

16o.- Que se admitirán toda clase de pruebas excepción hecha de la confesión de las autoridades y de las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, teniendo plena facultad las salas de ordenar la práctica de cualquier diligencia para mejor proveer de los puntos controuvertidos, desahogándose las pruebas pericial y testimonial en la

audiencia y de acuerdo a las reglas generales del procedimiento y las que señala el Código Fiscal y siendo los Jueces de Distrito obligados para desahogarlas cuando tengan que recibirse fuera del Distrito Federal. La valoración de las pruebas será conforme a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles y los dictámenes periciales serán calificados conforme a las circunstancias y además podrá el Tribunal invocar los hechos notorios (Artículos 214 a 221 del Código Fiscal de la Federación).

170.- Que la Audiencia se llevará en la siguiente forma: En primer término se dará cuenta con las reclamaciones de las partes y con cualquier cuestión incidental que se haya suscitado durante la tramitación del juicio. Al efecto se recibirán las pruebas y se oirán los alegatos de las partes sobre el particular. Acto continuo la sala pronunciará la resolución que proceda, en su caso ordenará la práctica de diligencias omitidas y si de la resolución de reclamación o incidente no da como consecuencia la suspensión de la audiencia, se leerán la demanda, la contestación y las demás constancias de autos, se estudiarán, aún de oficio, los sobreseimientos que procedan, respecto de cuestiones que impidan, dictar una resolución en cuanto al fondo, dictándose la resolución correspondiente. En su caso, se recibirán las pruebas que hayan sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado, teniendo los magistrados plena libertad para formular toda clase de preguntas respecto de los puntos controvertidos a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos. Se oirán los alegatos de las partes que se pronunciarán primero por el actor y luego por el demandado. Las partes podrán presentarlos por escrito y formularlos de palabra, éstos no podrán exceder de media hora por cada una de las -

partes. En la misma audiencia se resolverán de plano las oposiciones de las partes que hagan en contra de los acuerdos tomados en ella. Tomándose, a excepción de los alegatos, versión taquigráfica de la audiencia que se agregará en autos siendo revisada por el Secretario respectivo bajo su responsabilidad, debiéndose suspender la audiencia cuando no se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento, que puede ser de oficio o a petición de parte, cuando existe motivo fundado, a juicio de la Sala. (Artículo 222 a 224 del Código Fiscal de la Federación).

18o- Instruido el proceso y declarados vistos los autos, se formulará el proyecto de sentencia dentro de los 15 días siguientes, si no se formuló en la audiencia, teniendo el proyecto carácter de reservado, si la mayoría de los magistrados está de acuerdo con él lo firmarán y quedará elevado a la categoría de sentencia, pero si existe Magistrado disidente formulará su voto particular razonado pidiendo los autos por un plazo de 8 días o simplemente expresar su voto en contra del proyecto. Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: Incompetencia del funcionario que haya dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento impugnado; omisión de las formalidades que legalmente deban revestirlos; violación de la disposición aplicada o no haber aplicado la debida, y desvío de poder, tratándose de sanciones. (Artículos 225 a 228 del Código Fiscal de la Federación).

19o.- Las sentencias deberán fundarse en Derecho, examinándose se todos y cada uno de los puntos en conflicto expresando en sus puntos resolutivos con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca, causando Estado las sentencias que no admitan recurso. En el primer caso indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva reso-

lución la autoridad fiscal. (Artículos 229 y 230 del cuerpo legal en estudio).

Como se aprecia, el procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través de sus Salas, por resoluciones que dicta el Instituto Mexicano del Seguro Social, constituye un juicio con todas sus formalidades inherentes a él, que pasando por todas sus etapas normales y aún sin contar con el retraso que la práctica demuestra, lleva un promedio de 75 días.

Obsérvese que la tramitación es distinta a las de los juicios instaurados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y que una y otra formas de juicios están estructuradas para materias diversas de la seguridad social y hasta con causas y objetivos distintos.

Eso confirma la necesidad de establecer una Jurisdicción Especial de Seguridad Social, con los principios e ideas que expreso en el capítulo final.

3o.- Ante los Juzgados de Distrito.- Multas.

El procedimiento para imponer multas a los patronos, asegurados, pensionados y familiares derechohabientes, se regula por las siguientes leyes y reglamentos:

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943, Reglamento de la Imposición de Multas por Infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, publicada en el Diario Oficial de 15 de noviembre de 1947, Reglamento de Servicios Médicos, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 22 de noviembre de 1958, Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de 25 de marzo de 1957, acuerdo No. 2601 de enero de

1959 en que el Secretario de Trabajo y Previsión Social delega al Director General de Previsión Social sus facultades para imponer multas, y este último las desarrolla a través del Jefe del Departamento de Seguros Sociales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (Respectivamente al mencionar éstas, lo haré en forma abreviada). Y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social impone multas a los patronos de conformidad con el artículo 140 (L IMSS) cuando se realizan los hechos siguientes:

Ocultación de datos, falsedad en las informaciones y evasión de cuotas, (artículo 141 L IMSS), omisión patronal consistente en no inscribirse o no inscribir a sus trabajadores (artículo 7 L IMSS), oposición a la práctica de visitas de inspección (artículo 122 L IMSS), omisión consistente en no comunicar las bajas y modificaciones de salario (artículo 7 L IMSS), omisión consistente en no comunicar al Instituto Mexicano del Seguro Social el haber adquirido la calidad de patrón sustituto (artículo 142 L IMSS), omisión consistente en no llevar listas de raya, despido o rechazo de trabajadores por solicitar su inscripción, omisión del aviso de accidente de trabajo (artículos 109 y 110 RSH) y de hechos diversos que infrinjan la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Igualmente a los asegurados, pensionados y familiares derechohabientes impone multas por los hechos siguientes:

Actos u omisiones que obstaculicen e impidan el cumplimiento de las obligaciones relativas al pago de cuotas (artículos 29, 30 y 140 L IMSS), oposición a visitas de inspección (artículo 122 L IMSS), obtención ilegítima de prestaciones (artículo 2, fracciones VI, VII y VIII R.I.M.), complicidad (artículo 2 fracción IX R.I.M.), y de hechos diversos que infrinjan la Ley del Instituto -

Mexicano del Seguro Social y sus reglamentos (artículo 2 fracción X R.I.M.).

Ahora hay infracciones cuya sanción consiste en la pérdida o suspensión de derechos cuando se realizan los supuestos siguientes:

Infracción consistente en no proporcionar los datos necesarios para su identificación (artículos 9 y 12 R.S.M.), infracción consistente en no someterse a las prescripciones médicas (artículos 12, 57 y 89 R.S.M.), actos u omisiones que impliquen la comisión de un delito (artículo 13 RSM), negativa del enfermo a hospitalizarse (artículos 14 y 60 RSM), desempeño por parte de la asegurada de trabajos remunerados durante el período de goce de subsidios de maternidad (artículo 90 RSM), aborto intencional (artículo 93 RSM), resistencia a someterse a exámenes médicos (artículos 73 y 77 L IMSS), negativa a recibir atenciones de medicina preventiva (artículos 2 fracción VII, 113, 117 y 119 RSM) y abandono de tratamiento, provocación intencional del estado de invalidez o enfermedad (artículos 69 L IMSS y 20 y 40 RSM).

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, está facultada para intervenir en cuestiones relativas al Seguro Social, de acuerdo con el artículo 15 fracción XIII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado al decir que a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos "...intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social". Es por ello que los artículos 140 y 141 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social otorgan la facultad al Secretario del Trabajo y Previsión Social para imponer las multas aplicables tanto a trabajadores como a patrones por incumplimiento de las disposiciones de esa Ley y sus reglamentos.

El procedimiento para la imposición de multas por infracciones a los preceptos de la Ley y sus reglamentos, se describe en los artículos 3 al 7 del Reglamento de Imposición de Multas, mismo que da a los sujetos del régimen de seguridad social, la garantía de audiencia, esto es, que son oídos dentro del procedimiento que sigue la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a través de su Departamento de Seguros Sociales.

Agotado el procedimiento e impuesta una multa al sujeto del régimen de seguridad social, se sigue el procedimiento económico-coactivo para hacer efectiva la multa.

Ahora bien, el sujeto del régimen del seguro social que está disconforme con una multa que se le pretenda hacer efectiva, puede recurrir a un Juzgado de Distrito en vía de Amparo indirecto - de conformidad con la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. La razón de ello se encuentra en que como el acto que se pretendería impugnar es de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y como contra los actos de ésta, la Ley Federal del Trabajo no establece recurso alguno, tendría el requisito de definitividad ese acto, procedería el juicio de amparo indirecto, toda vez que el acto reclamado provendría de una autoridad administrativa y no es sentencia definitiva, caso este último, en el que sería procedente el juicio de amparo directo.

Además, el Tribunal Fiscal de la Federación por un lado se declara incompetente para esa clase de asuntos tal como lo demuestra la siguiente resolución:

"Multas por infracciones a la Ley del Seguro Social o a sus Reglamentos.- Incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación".

"La Ley del Seguro Social y sus Reglamentos son de orden asistencial, por lo que en lo relativo a imposición de multas por

infracciones a ellos, dichos cuerpos legales no pueden considerarse como de carácter fiscal, ya que las disposiciones que pudieran estimarse infringidas no tienen esa característica, puesto que se refieren a cuestiones jurídicas propias de la materia y objeto -- del servicio de previsión social que al mismo seguro se han encomendado y que escapan por su propia naturaleza al carácter fiscal que la ley ha dado a la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, así como el procedimiento administrativo de ejecución tendiente al pago de las liquidaciones formuladas por el Instituto. Además, las sanciones -- que las normas legales citadas señalan deben ser impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por lo que la demanda en que se impugnan no satisface los extremos de competencia que -- señala la fracción III del artículo 160 del Código Fiscal de la -- Federación ya que el artículo 135 de dicha Ley confiere al Instituto del ramo el carácter de organismo fiscal autónomo, únicamente en cuanto a la actuación limitativamente comprendida en dicho precepto. En vista de lo anterior, el Tribunal Fiscal de la Federación es incompetente para conocer de la impugnación de resoluciones por las que se impongan multas por infracción a la Ley del Seguro Social o a sus reglamentos". (Juicio 5465/62 Sentencia de la 5a. Sala de 7 de mayo de 1965.- Ponente Magistrado Manuel Abascal Sherwell). (22)

La competencia de que habla el artículo 160 fracción III del Código Fiscal de la Federación, hoy corresponde a la fracción I -- del artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de abril de 1967.

(22) Ob. Cit. Revista del Tribunal Fiscal, Tomos 337 a 342, 1966, Pág. 276.

Respetada que sea dicha resolución, queda sólo abierto el -- Juicio de Amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, en los términos de los artículos 103 y 109 de la Constitución Federal; 27, 114, 116, 145, 146, 150, 151, 155, 156 y demás aplicables de la Ley de Amparo y 42 fracciones I, IV y V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Los sujetos del régimen de seguridad social, siguiendo el -- sentido de la resolución antes enunciada, no tendrán duda alguna para recurrir en caso necesario las multas que les sean impuestas por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; pero se encontrarán en estado de incertidumbre al no saber si las multas de las -- que venimos hablando, deberán recurrirlas ante un Juez de Distrito o bien ante el Tribunal Fiscal de la Federación por el sentido que se desprende de otra resolución dictada por el citado Tribunal Fiscal de la Federación, en la que sí se declara competente -- para conocer de las multas por infracción a la Ley del Seguro Social o de sus Reglamentos. La resolución se encuentra en los términos siguientes:

"Multas por infracción a la Ley del Seguro Social o sus Reglamentos. Competencia del Tribunal Fiscal para conocer de su impugnación. Del Artículo 135 de la Ley del Seguro Social se deriva la competencia de las Salas de este Tribunal para conocer de las cuestiones relacionadas con el Seguro Social, siempre que se susciten sobre temas íntimamente vinculados con las obligaciones de carácter fiscal, o que se deriven de ellos; y, como no es posible decidir en abstracto si existe tal vinculación o derivación, precisa concluir que las Salas de este Tribunal tienen competencia para analizar cada caso en concreto y para resolver sobre impugnación de multas que guarden la mencionada vinculación con o-

bligaciones de naturaleza fiscal". (Juicio 1102/65 sentencia de la Segunda Sala, de 27 de julio de 1965. Ponente Magistrado Rubén Aguirre Elguizábal). (23)

Esta resolución produce la incertidumbre, puesto que por un lado encontramos que es incompetente el Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de este tipo de asuntos, mientras que por otro lado vemos que sí se declara competente al hablar sobre impugnación de multas que guarden vinculación con obligaciones de naturaleza fiscal. Los sujetos del régimen de seguro social se preguntarán cuándo y en qué momento existe tal vinculación fiscal.

Problema éste de primordial importancia en el campo de la seguridad social, que además de presentar en sí un problema, da fundamento a la tesis que se viene sosteniendo en este trabajo.

(23) Ob. Cit. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Pág. 276.

C A P I T U L O I I I .

SOBRE UNA JURISDICCION ESPECIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- Concepto de Seguridad Social. Su distinción del Derecho de la Seguridad Social.
- 2.- Jurisdicción Especial, distinto de Tribunal Especial.
- 3.- Organización y funcionamiento de una Jurisdicción de Seguridad Social en México.
 - a).- Regulación Constitucional del órgano, y
 - b).- Principios y Razones de la Estructuración y Funcionamiento de la Jurisdicción de Seguridad Social.

"ARTICULO 22. TODA PERSONA, COMO MIEMBRO DE LA SOCIEDAD, TIENE DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, Y A OBTENER, MEDIANTE EL ESFUERZO NACIONAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL, HABIDA CUENTA DE LA ORGANIZACION Y LOS RECURSOS DE CADA ESTADO, LA SATISFACCION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INDISPENSABLES A SU DIGNIDAD Y AL LIBRE DESARROLLO DE SU PERSONALIDAD". (DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE. DICIEMBRE 1948).

C A P I T U L O I I I .

SOBRE UNA JURISDICCION ESPECIAL EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Concepto de seguridad social. Su distinción del Derecho de la seguridad social.

La connotación de la moderna seguridad social es hoy por hoy una auténtica ciencia, que como tal presenta conocimientos sistemáticos de fenómenos particularmente considerados, en la que diversidad de estudiosos han aportado por su parte, su concepto.

Y que a la luz de este trabajo, es oportuno enunciar algunos, no por ser los más importantes, sino con el ánimo de proyectar la idea convincente de lo que es la seguridad social para dejar la impronta de ella.

Así para el economista inglés William Beveridge, "El término "Seguridad Social" se usa aquí para denotar la consecuencia de un ingreso para reemplazar las ganancias cuando éstas se interrumpen por desempleo, enfermedad o accidente; o para proporcionar a un retiro -- causado por la edad, para proveer la pérdida de sustento a causa

de la muerte de otra persona, y para atender a gastos excepcionales, tales como los relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio. Principalmente, la seguridad social significa seguridad de ingreso hasta llegar a un mínimo; pero la provisión de un ingreso debe asociarse con servicios destinados a hacer cesar la interrupción de las ganancias tan pronto como sea posible".(24)

Para los estadounidenses, Abraham Epstein y Arthur J. Altmeier, la seguridad social "es el deseo universal de todos los seres humanos, por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro". (25)

En su misma obra el primer autor citado, señala que son, la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación, los 5 gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción. Esto es, concibe el fenómeno de la seguridad social verticalmente, por su razonamiento concreto y global.

Para el Lic. Oscar Gabriel Ramos Alvarez, "La Seguridad Social, como fenómeno social o como teoría, es un sistema de protección y de mejoramiento contra contingencias de la vida humana, sobre las cuales una colectividad acepta responsabilidad pública".- (26)

Hasta aquí el concepto de seguridad social como ciencia; ahora su distinción del derecho de la seguridad social, estriba en - que por un lado la ciencia de la seguridad social, conoce y siste

(24) BEVERIDGE, SIR WILLIAM. "El Seguro Social y sus Servicios Conexos". Traducción. Carlos Palomar y Pedro Zuloaga. Ed. Jus. México, 1946. Pág. 153.

(25) GARCIA CRUZ MIGUEL, Ing. "La Seguridad Social" México, 1955. Pág. 43.

(26) RAMOS ALVAREZ, OSCAR GABRIEL. "Algunas cuestiones a considerar para un Plan Específico de Seguridad Social en el Deporte" Revista Mexicana del Trabajo. Junio, 1968. México Pág.122

matiza los fenómenos sociovitales, (contingencias y medios para combatirlos o superarlos), éstos a su vez sirven de presupuesto, permitiendo descubrir nuevos fenómenos y presentar lo que es la ciencia de la seguridad social. En tanto, que el derecho de la seguridad social busca el deber ser de la conducta humana.

Para orientarse en esa distinción, acudamos a los conceptos de algunos estudiosos de la materia, como a continuación se hace.

Para el jurista español Carlos García Ouedo, la autonomía de la seguridad social y el derecho de la seguridad social quedan expresadas en su siguiente concepto. "...Instituciones y problemas, que si en otro tiempo, por las razones antes dichas, cabían holgadamente en el campo circunscrito de dicha disciplina (Derecho del Trabajo), hoy rebasan sus confines, alejándolo de su punto de partida y preanunciando, con sus ambiciones incesantes y sus propósitos por vez más vastos, como un cuerpo de doctrina autónomo, históricamente enraizado en el Derecho Laboral, pero en la actualidad con fuerza para separarse de él... el volumen de sus asuntos es vastísimo y disforme, y sus contornos aparecen vacilantes, desdibujados, como todo cuanto acaba de llegar a la vida... si en cierto modo se puede conceptuar el seguro social como una institución derivada del trabajo, no puede decirse en rigor doctrinal que la moderna seguridad social esté vinculada a relaciones laborales. La seguridad social va más allá de los seguros sociales y comprende instituciones no privativamente reservadas al trabajador y no aplicables a todas las clases sociales. Tal ocurre con la seguridad económica y las mutualidades, las instituciones sanitarias, el abastecimiento, el régimen de distracciones y deportes, e incluso recientemente ciertos seguros ofrecidos a todos los ciudadanos, sin distinción, por motivos de fortuna (en Suecia

por los reveses de fortuna)... la obra a cargo de la seguridad social es extraordinariamente comprensiva: por razón de las personas, se dirige a todas las clases sociales, por los valores que considera y estima, comprende los físicos, económicos y espirituales; por el alcance de su acción se propone ya la defensa, ya el acrecentamiento de bienes y beneficios; por razón del tiempo mira las generaciones del pasado, presente y porvenir... la seguridad social, como expresa Martí Buffil, es un derecho genérico de garantía, que es inherente a la naturaleza humana". (27)

Para el humanista mexicano Dr. Mario de la Cueva al hablar de Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social, expresa que tienen un mismo origen y una naturaleza idéntica: "son el derecho que busca la justicia social; es el derecho que la sociedad impone autoritariamente para asegurar a cada hombre, cualquiera que sean sus circunstancias, una existencia digna, el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social son el reconocimiento del deber social de asegurar la vida humana en condiciones dignas". Y en el segundo tomo de su obra, agrega: "La seguridad social es la idea del Derecho del Trabajo que se vierte sobre la humanidad, y es así, porque en la vida social contemporánea, no solamente los sujetos de las relaciones jurídicas de trabajo subordinado sufren injusticia. Pero para que la seguridad social observe a la previsión social y, tal vez, a la parte mejor del actual derecho del trabajo, es necesario que conserve los principios que han conquistado los trabajadores: La seguridad social no puede ser asistencia pública, tiene que ser un derecho contra

(27) GARCIA OVIEDO, CARLOS. "Tratado Elemental de Derecho Social" 1a. Ed. Madrid, 1934. Pág. 736.

alguien y fundada en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna; y ese alguien contra quien se dé el derecho no puede ser sino la sociedad; y para que la seguridad social no sea asistencia pública, deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, para obligar a la sociedad a que cumpla efectivamente las prestaciones que señalan las Leyes. Entonces, la seguridad social, como lo fué la previsión social para los trabajadores; será un camino que conduzca a un mejor reino de la justicia". (28)

Para el Lic. Oscar G. Ramos Alvarez. "La seguridad social, como fenómeno jurídico y derecho, es un sistema coherente improductivo, de garantía, en torno a las contingencias de la vida humana, que regula la interactividad del Estado, de otras entidades sociales, de los grupos y de los particulares para proteger y mejorar la vida humana colectiva con vista al bien común". (29)

Concluyendo, mientras la ciencia de la seguridad social, estudia hechos y procedimientos técnicos, el derecho de la seguridad social, estudia y crea normas y las aplica; la ciencia de la seguridad social, analiza la regularidad del fenómeno, la manera de producirse, la manera de combatirlo, en tanto que el derecho de la seguridad social analiza la conducta humana y establece las relaciones en que obligatoriamente están los hombres, los grupos sociales y el Estado, con vista a una o más contingencias de la vida; la ciencia de la seguridad social, en tanto, tiene por contenido las contingencias, los medios para combatirlas y superar--

(28) DE LA CUEVA, MARIO. "Derecho Mexicano del Trabajo" 7a. Ed. - Porrúa. México, 1966. Págs. 224 del 1er. Tomo y 15 del 2o. - Tomo.

(29) RAMOS ALVAREZ, OSCAR G. "Algunas Cuestiones a considerar para un Plan Específico de Seguridad Social en el Deporte". *Revista Mexicana del Trabajo*. Junio 1968. México. Pág. 122.

las, vgr.: los métodos para determinar los beneficios; el derecho de la seguridad social, tiene por contenido los sujetos, obligaciones y derechos, vgr.: el pago de la cuota y la percepción de beneficios.

Pero distinción no significa separación, pues lo mismo el derecho normalmente recoge en la Ley los principios y métodos de la ciencia de la seguridad social (como cuando se decide que el método para determinar los beneficios tenga como base el salario percibido por el trabajador), que esta ciencia recibe el impacto del derecho, como cuando en la Ley se dispone una edad para la jubilación y entonces hay que pensar en los métodos para extender a un mayor o a un menor número de jubilados y una mayor o menor demanda de servicio y aún de trabajo para otras categorías de personas.

2.- Jurisdicción especial, distinto de tribunal especial.

Jurisdicción especial es la establecida en razón de la materia. Por ejemplo, nadie puede negar que hay una jurisdicción civil, distinta de una penal, o de una del trabajo, etc.; porque cada una de dichas jurisdicciones se ejerce sólo en su determinado campo y eso no pudo ser prohibido por la Constitución.

Nótase que la jurisdicción especial, no forzosamente se refiere a un determinado tipo de órgano estadual que la ejerce, - - pues aunque por lo general y quizá lo más conveniente, instaure órganos especializados en esa materia, es posible que la materia sea atendida por un órgano pensado o creado para otra jurisdicción, como sucede en México en materia mercantil, cuyos asuntos pueden ser conocidos y resueltos por tribunales civiles comunes o por tribunales federales civiles.

Y se decía que quizá lo más conveniente fuera crear o establecer órganos o tribunales especializados en la materia de cada

jurisdicción, para que fuera una realidad esa especialización, ya que como se ha dicho en el curso de esta Tesis, la estructura y el procedimiento seguido en cada órgano, responde fundamentalmente a la causa, al contenido y a la posibilidad de cada materia jurídica.

Por eso sostengo la conveniencia y ya la necesidad, de una jurisdicción especial en materia de seguridad social en México, con órganos y procedimientos especializados creados con la naturaleza de la propia materia.

Y por eso afirmo que mi proposición, aunque involucre la creación y el funcionamiento de un órgano jurisdiccional especializado, no resulta contrario al orden constitucional mexicano, porque ese órgano no es un tribunal especial en el sentido constitucional del término; al decir de la Peña y Peña "Tribunal especial, es todo aquel que se destina para conocer sólo de cierta clase de causas o de personas determinadas; se llama especial en contraposición a lo ordinario, el cual está establecido para conocer indistintamente de todo género de causas y de personas". (30)

Esas características no se dan en el órgano propuesto, ya que lo que propongo en el fondo es distinguir la materia jurídica de la seguridad social, de otras materias jurídicas, especialmente de la del trabajo, pues como dice García Outedo, en la cita hecha de él, ya no se confunde con el derecho laboral, y mucho menos con el fiscal o con otro, aunque de la distinción de la materia y la necesidad de la jurisdicción especial para ella, lo más congruente es la creación de un órgano especializado que en vez de retardar su realización, propugne su mayor arraigo en la vida

(30) DE LA PEÑA Y PEÑA, MANUEL. "Lecciones de Práctica Forense". Tomo II, Pág. 371.

y en la conciencia popular nuestra.

Por lo demás, no sería México ni el primero ni el único país en establecer una jurisdicción especial para la seguridad social.

Citaré sólo en vía de ejemplo, las legislaciones de Inglaterra e Israel.

En Gran Bretaña la propuso William Beveridge así: "336.- Cambios en las actuales provisiones e indemnización". "c).- Tramitación de las reclamaciones por un procedimiento administrativo, de preferencia al judicial. La determinación de las pensiones y subsidios industriales estará a cargo de funcionarios especializados en ese trabajo, sujeta al derecho de apelación por el trabajador, por el patrón o por las asociaciones de patronos o de trabajadores ante tribunales especiales formados por tres miembros permanentes (en lugar de un presidente y asesores, como los Tribunales Arbitrales) (Courts of Referees)".

"394.- Apelación respecto de beneficios.- Todas las decisiones tomadas por el Ministerio de Seguridad Social o en su nombre, respecto a reclamaciones por beneficio, tanto en lo relativo a su importe como a sus condiciones o duración, estarán sujetos a apelación ante tribunales locales independientes análogos a los Tribunales Arbitrales existentes (Courts of Referees) con apelación posterior ante un Arbitro (Umpire) nombrado por la Corona, cuya decisión será definitiva. La organización será local y sin formalidades, y será también uniforme para todas las reclamaciones, excepto posiblemente las relativas a pensión industrial y a subsidio industrial".

"395.- Apelaciones respecto de cotizaciones.- La determinación tomala por el ministerio (de la seguridad social), o en nombre de él, respecto a obligación de cotizar o inclusive respec-

to a la clase dentro de la cual las cotizaciones deban ser hechas, estará igualmente sujeta a apelación ante los tribunales constituidos por los Presidentes de los Tribunales Arbitrales, con apelación posterior por ante el Arbitro nombrado por la Corona. El problema de la relación entre las decisiones del Arbitro (Umpire) y los Tribunales de Derecho Ordinario, es asunto para ulterior examen". (31)

En Israel está establecida la jurisdicción especial en la "National Insurance Law" en su "Chapter Five: The National Insurance Tribunal". "Establishment of Tribunal". "98. There shall be established a national insurance tribunal (hereinafter: "The Tribunal"), comprising Local Tribunals and an Appeals Tribunal". (32)

En ésta y en muchas otras razones obvias, se funda mi proposición, en los términos que enseguida expongo.

3.- Organización y funcionamiento de una jurisdicción de seguridad social en México. Esta jurisdicción de seguridad social debe organizarse y funcionar, en razón contraria a las dificultades que surgen de la existencia de una doble corriente jurisdiccional, jurisprudencial y doctrinaria, sobre una misma materia, y lo razonable es que ese sistema para la defensa, mejoramiento y protección de intereses públicos, que tiende a la diversificación, se unifique orgánica y funcionalmente.

Con ello se pretende que responda a las exigencias de la sociedad, y qué mejor, sino tener una vía jurídica para beneficio de cada persona. "Pregonemos un sistema en contra del azar y un

(31) BEVERIDGE, WILLIAM. "Social Insurance and Allied Services". - Ed. Jus. México, 1946. Págs. 165 y 185.

(32) National Insurance Institute. - Israel. "National Insurance Law". Jerusalem. - Israel. July 1968. Pág. 50.

derecho en vez de limosna. Clamemos la colaboración de la sociedad por su seguridad misma". (33)

a).- Regulación constitucional del órgano.

El órgano jurisdiccional de seguridad social, deberá incluirse expresamente en la Constitución Política Mexicana, para el efecto, debe ser reformado el artículo 123 en su apartado A fracción XXIX y en su apartado B, fracciones XI, XIII y XIV. Debiendo quedar agregado en los términos siguientes:

"Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre la creación y el funcionamiento de una jurisdicción especial en materia de seguridad social, de la siguiente manera: Unidad orgánica, es decir, - una sola clase de órgano que resuelva jurisdiccionalmente los problemas de conocimiento, aplicación y resolución de las leyes de - seguridad social y leyes sobre el trabajo, las cuales regirán"... etc., etc.

La clase de órgano jurisdiccional que sea creado deberá estructurarse bajo los principios y razones del siguiente inciso.

b).- Principios y razones de la estructuración y funcionamiento de la jurisdicción de seguridad social.

Al través de la exposición de este trabajo, he dejado ver mi inquietud por la creación constitucional de una jurisdicción especial en materia de seguridad social, pero ésta no valdría de nada, si para ello, no estuviese respaldada por razones y principios -- justificativos de la modesta proposición. Para tal efecto, los expongo de la manera siguiente:

(33) RAMOS ALVAREZ, OSCAR GABRIEL. "Programa de Seguridad Social" Casa Unida de Publicaciones, S. A., México, S/F. Pág. 62.

Principios y Razones:

1o.- *Unidad Orgánica, es decir, una sola clase de tribunal u órgano que resuelva jurisdiccionalmente los conflictos o problemas de conocimiento, aplicación y resolución de las leyes de seguridad social. Llamándose "Tribunal Nacional o Federal de Seguridad Social", o bien, "Tribunal de Seguridad Social de la Federación". Este principio es operante porque debemos de romper con la ineficacia que reporta la diversificación antieconómica, anti-jurídica y antisocial, de la doble existencia jurisdiccional, que por la materia, la causa y el objetivo, son diferentes de la seguridad social, ya que ellas como ésta tienen fenómenos diferentes creando además confusión y hasta recelo por las instituciones que llevan a cabo el régimen de seguridad social en México.*

2o.- *Que esa clase de Tribunal sea uni-instancial. Esto es, que en una sola instancia se resuelva en definitiva, evitando con ello, la incertidumbre de espera, que más que esperanzas, la sociedad requiere de realidades de un régimen de seguridad social, porque como se encuentra en otros países reglamentada la jurisdicción de seguridad social, en forma bi-instancial, en México es inoperante.*

3o.- *Que sea de Equidad, este principio es afortunado porque impone espíritu humano, al juzgador y no se deja llevar por la frialdad, que en esencia contiene toda ciencia. Ya "que la equidad es la justicia del caso concreto, la corrección de la ley en lo que carezca, debido a su universalidad". Así la concibió el Estagirita, y coronando ese pensamiento el maestro Mario de la Cueva expresa, "que es la humanización de la justicia, que no debe ser abstracta, sino concreta y real". (34)*

(34) DE LA CUEVA, MARIO. "Derecho Mexicano del Trabajo. 7a. Ed.- Porrúa, México, 1966. Pág. 922.

De los pensamientos dados, cabe interpretarse que las controversias deben resolverse en conciencia de manera que se realice la justicia social.

40.- Que sea Federal, haciéndose una adición en forma expresa al artículo 123 constitucional, como quedó expresado. Es decir, que tenga la categoría constitucional, pero con carácter federal, por ser este un atributo propio de nuestro régimen jurídico, respaldado por el pensamiento del Dr. Mario de la Cueva, al decir que "Los Tribunales y las autoridades federales, por regla general, son más justos e independientes, y la unidad produciría, además, uniformidad en la interpretación y aplicación del Derecho" (35). Este pensamiento complementa nuestro primer principio.

50.- Que se establezca uno cuando menos en cada Entidad Federativa. La razón es de carácter práctico, es decir, además de -- que forma parte de los demás principios, atiende a la población -- desde el punto de su residencia y no caprichosamente traer un conflicto para su resolución a la residencia de los Poderes de la -- Unión, criterio inoperante y sí antieconómico, que ya se ha explorado abundantemente en materia fiscal.

60.- Que su integración sea colegiada, es decir, que sus -- miembros se constituyan en Salas y en forma tripartita, para responder a una justicia social, propia en todo régimen de seguridad social. Colegiada por razón histórica actuante, desde que apareció el Consejo de Prudentes en Francia, esto es, que la justicia al realizarse en dicha forma crea confianza en la comunidad evitando el cohecho.

70.- Que su designación sea hecha únicamente por el Estado.-

(35) DE LA CUEVA, MARIO, "Derecho Mexicano del Trabajo", 7a. Ed. Porrúa, Tomo II. México, 1966. Pág. 872.

Es decir, emancipar los intereses de la comunidad, de los líderes incondicionales de las masas y de los pocos detentadores de la riqueza nacional. Porque el Estado cuando está formado y constituido democráticamente, tiene el deber público, ineludible de velar y proteger al pueblo.

8o.- Que el procedimiento sea sumario. Es decir, rapidez, eficacia y prontitud. Porque en la forma sumaria se abrevian formalismos, haciendo la administración de justicia más pronta y expedita, y

9o.- Que sea de Jurisdicción Plena, esto es, que tenga no sólo la facultad de conocer y decidir un conflicto de seguridad social, sino que pueda ejecutar y hacer cumplir sus resoluciones, - aún con el uso de la fuerza pública, es decir, facultad de coercibilidad y de coacción.

Con estos principios pretendo que se establezca una jurisdicción especial en materia de seguridad social.

Aprehendiendo la connotación del pensamiento de William Beveridge de la "conventencia, para la persona asegurada, de tener - una sola autoridad con quien tratar, en lugar de ser llevada de - Herodes a Pilatos" (36) y agrego por mi parte que una controversia de seguridad social sea sólo resuelta por una autoridad de la institución que propongo.

(36) BEVERIDGE, WILLIAM. "El Seguro Social y sus Servicios Conexos". Ed. Jus. México, 1946. Pág. 32.

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

P R I M E R A .- El conocimiento y la resolución de los conflictos de la seguridad social en México, compete actualmente a dos jurisdicciones, cada una con su órgano jurisdiccional, con su procedimiento y hasta con potestades distintas.

S E G U N D A .- La materia, la causa y el objetivo de esas jurisdicciones, de los órganos y del procedimiento a que alude la conclusión anterior, son distintos de la materia, de la causa y del objetivo de la seguridad social, razón que funda suficientemente la necesidad de crear una jurisdicción especial de seguridad social.

T E R C E R A .- Para aclarar esas diferencias y esa necesidad, vélgase considerar que el fenómeno trabajo y que el fenómeno fiscal son distintos del fenómeno seguridad social, pues éste es como fenómeno social o como teoría un sistema de protección y de mejoramiento contra contingencias de la vida humana, sobre las cuales una colectividad acepta responsabilidad pública.

La ciencia del trabajo o ergología, la teoría de las finanzas, que organizan el conocimiento de los dos fenómenos primeramente citados, son distintos de la teoría de la seguridad social, que es la que estudia y aprovecha la energía humana colectiva, -- las causas y los efectos de las contingencias sociovitales que la afectan, y los medios para protegerla y mejorarla desde antes del nacimiento individual, hasta la muerte, con vista al bien común; o bien un sistema de conocimiento científico (no empírico), como un enfoque particularizado de la vida humana, con un objeto unitario, permanente y universal, a saber, que la seguridad es inherente a la existencia del hombre; que los elementos formativos y --

perturbadores de ella son inherentes a la vida en común, y que ésta impone esencialmente solidaridad en las contingencias y en los medios para protegerse y mejorarse, en torno a lo cual se estudia el comportamiento humano.

C U A R T A .- El Derecho del Trabajo y el Derecho Fiscal, - son distintos del Derecho de la Seguridad Social, que como fenómeno jurídico y derecho, es un sistema coherente imperoatributivo, de garantía, en torno a las contingencias de la vida humana, que regula la interactividad del Estado, de otras entidades sociales, de los grupos y de los particulares, para proteger y mejorar la vida humana colectiva con vista al bien común.

Q U I N T A .- La jurisdicción especial en materia de seguridad social que se propone, debiera estar regida en México por los siguientes principios:

- a).- Unificación orgánica y funcional.
- b).- Que esa clase de Tribunal sea uni-instancial.
- c).- Que sea de equidad.
- d).- Que sea federal, agregando al artículo 123 apartado A, fracción XXIX y apartado B, fracciones XI y XIV, Constitucional, la posibilidad expresa de la creación de los Tribunales que propongo en la forma y términos señalados en el Capítulo Tercero de este trabajo.
- e).- Que se establezca uno cuando menos en cada entidad federativa.
- f).- Que su integración sea colegiada.
- g).- Que su designación sea hecha únicamente por el Estado.
- h).- Que el procedimiento sea sumario, e
- i).- Que sea de jurisdicción plena, realizando el Derecho Social.

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

- 1.- ARCE CANO, GUSTAVO.- "Los Seguros Sociales en México". Ed.- Botas. México, 1944.
- 2.- BEVERIDGE, WILLIAM.- "Bases de la Seguridad Social" 7a. Ed. FCF. México, 1944.
- 3.- BEVERIDGE, WILLIAM.- "El Seguro Social y sus Servicios Conexos." Ed. Jus. México, 1946.
- 4.- BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO.- "Derecho Procesal Fiscal" El Régimen Federal Mexicano. Ed. Robredo. México, 1964.
- 5.- BRIERLY, J. L.- "La Ley de las Naciones Unidas". Introducción al Derecho Internacional de La Paz. Ed. Nacional, México, 1950.
- 6.- CARRILLO FLORES, ANTONIO.- "La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México." Porrúa, México, 1939.
- 7.- CASTORENA, J. JESUS.- "Manual de Derecho Obrero". 4a. Ed. -- Gráficos Ers. México 1964.
- 8.- CASTORENA, J. JESUS.- "Procesos del Derecho Obrero." México, S. F.
- 9.- CEPEDA VILLARREAL, RODOLFO. "Derecho Procesal del Trabajo." Apuntes.
- 10.- COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL. "Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social." Secretaría General. México, 1967.
- 11.- COMITE PERMANENTE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL Y ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "La Seguridad Social en las Américas." Progresos alcanzados y objetivos para el Futuro con especial referencia a América Latina. (Ginebra. C.I. T. 1919-1969). Ed. Internacional Tipográfica, S. A. México, 1967.
- 12.- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "La Norma Mínima de Seguridad Social". 45a. Reunión, Ginebra, 1961.
- 13.- DE LA CUEVA, MARIO. "Derecho Mexicano del Trabajo". Tomos I y II. 7a. Ed. Porrúa. México, 1966.
- 14.- DE LA PEÑA Y PEÑA, MANUEL. "Lecciones de Práctica Forense" - Tomo II.
- 15.- DIEZ URIZAR, MIGUEL ANGEL. "El Instituto Mexicano del Seguro Social." Tesis UNAM. Facultad de Derecho. México, 1943.

- 16.- DURAND, PAUL. "La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale". París, 1953.
- 17.- ESCRICHE, JOAQUIN. "Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia". París-México, 1918.
- 18.- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". 8a. Ed. Porrúa. México, 1960.
- 19.- FLORES BARROETA, BENJAMIN. "La Jurisdicción de Equidad". Tesis UNAM. Facultad. México, 1947.
- 20.- GARCIA OVIEDO, CARLOS. "Tratado Elemental de Derecho Social" 1a. Ed. de Lgus. Madrid, 1934.
- 21.- HEDUAN VIRUES, DOLORES. "Las Funciones del Tribunal Fiscal - de la Federación". 1a. Ed. CECOSA. México, 1961.
- 22.- HERRERA GUTIERREZ, ALFONSO. "La Ley Mexicana del Seguro Social". Ed. Impresores Unidos, S. de R. L. México, 1943.
- 23.- JOSE ELIAS NAJJAR, JOSE ANTONIO. "La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Artículo 134 de la Ley del Seguro Social". Tesis UNAM. Facultad de Derecho. México, 1966.
- 24.- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. "El Derecho Social". Ed. Porrúa. México, 1953.
- 25.- MIGARRO DE SAN MARTIN, JOSE. "La Seguridad Social en el Plan Beveridge". Ed. Polts. México, 1946.
- 26.- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. "La Seguridad Social en Francia". La Documentation Francaise, París, 1958.
- 27.- MORINEAU, OSCAR. "El Estudio del Derecho". Ed. Porrúa, México, 1953.
- 28.- NATIONAL INSURANCE INSTITUTE.- Israel. "National Insurance - Law". Jerusalem.- Israel. July 1966.
- 29.- NAVA NEGRETTE, ALFONSO. "Derecho Procesal Administrativo". -- Ed. Porrúa. México, 1959.
- 30.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Convenios y Recomendaciones 1919-1966". Ediciones O.I.T. Ginebra, 1966.
- 31.- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "Norma Mínima de la Seguridad Social". 35a. Reunión 5o. Punto del Orden del Día. Ginebra, 1952.
- 32.- RAMOS ALVAREZ, OSCAR GABRIEL. "La Seguridad Social en el Derecho". Tesis, UNAM. Facultad de Derecho. México, 1965.

- 33.- RAMOS ALVAREZ OSCAR GABRIEL. "Programa de Seguridad Social" Casa Unida de Publicaciones, S. A. México, s/f.
- 34.- RAMÍREZ GRONDA, JUAN D. "Diccionario Jurídico". 4a. Ed. Claridad. Buenos Aires, 1959.
- 35.- REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. Febrero de 1954.
- 36.- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Tomo I. Resoluciones del Pleno de los años 1949 al Primer Semestre de 1959. México, 1960 y de julio-Septiembre de 1959 hasta, las Resoluciones y Sentencias dictadas durante el Primer Trimestre de 1967. Inclusive. México, 1967.
- 37.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. "Diccionario de la Ley Laboral". Ed. Fco. I. Madero, México, 1965.
- 38.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. "Revista Mexicana del Trabajo". Marzo, 1968.
- 39.- SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL. "Revista Mexicana del Trabajo". Junio, 1968.
- 40.- SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION. Tomo XCV y Otros.
- 41.- SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. "Gran Bretaña". O.I.T. Ginebra, 1957.
- 42.- SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. "Nueva Zelandia". O.I.T. Ginebra, 1950.
- 43.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. "Apéndice 1917-1965". Primera -- Parte - Pleno, Tercera Parte, Segunda Sala, Cuarta Parte, - Tercera Sala y Sexta Parte Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.
- 44.- TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México, 1808-1857". Porrúa. México, 1957.
- 45.- TRUEBA URBINA, ALBERTO. "Tratado Teórico-Práctico de Derecho Procesal del Trabajo". 1a. Ed. Porrúa. México, 1965.
- 46.- ZUÑIGA CISNEROS, M. "Seguridad Social y su Historia". Caracas, Venezuela, 1962.

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

- 1.- LEY DEL SEGURO SOCIAL, CON SU REGLAMENTO Y REFORMAS CORRESPONDIENTES. Ed. Andrade. México, 1963.
- 2.- LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". 36a. Ed. Porrúa. México, 1968.

- 3.- LEYES Y CODIGOS DE MEXICO. "Ley del Seguro Social; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley de Seguridad para las Fuerzas Armadas y disposiciones Complementarias". 6a. Ed. Porrúa. México, 1968.
- 4.- MACIN, FRANCISCO J. "Ley del Seguro Social, Ilustrada y Comentada". (Reformas del D. O. de 31 de diciembre de 1959). - Editora de Periódicos, S. C. L. México, 1957.
- 5.- RODRIGUEZ SANDOVAL, JOSE. "Código del Seguro Social". Editor Compilador. Monterrey, N. L. México, 1962-1963.
- 6.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. "Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa". Dirección General de Estudios Hacendarios. México, 1967.
- 7.- TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE. "Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada". 59a. Ed. Porrúa. México, 1968.
- 8.- TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE. "Nueva Legislación de Amparo" Doctrina, Textos y Jurisprudencia 4a. - Ed. Porrúa. México, 1968.