

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**PROCEDIMIENTO Y PROCESO EN MATERIA DE  
SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO**

**T E S I S**  
Que para obtener el título de  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
p r e s e n t a  
**JOSE MARIA BENEDET GONZALEZ**

*México, D. F.*

**1970**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

a la memoria de mi padre

a mi madre

a mi hermano

a mi tía Marina

al Maestro Héctor Fix Zemudio

## CAPITULO I

### Proceso y procedimiento.

SUMARIO: 1. Ideas generales. 2. Procedimiento administrativo. 3. Proceso genérico y proceso administrativo. 4. Diferencias entre los conceptos de procedimiento y proceso. 5. Clasificación de los diferentes tipos de procedimientos administrativos de acuerdo al criterio expuesto.

#### 1. Ideas generales.

La distinción o distinciones entre el concepto jurídico de proceso y el de procedimiento, dentro del ámbito del derecho procesal administrativo, es labor fundamental de esta tesis, no porque esta distinción no sea útil a otras ramas procesales del derecho, ya que como es sabido de todo estudioso, el criterio de distinción entre estos dos conceptos, se plantea primeramente en el derecho privado, para de ahí, pasar al campo de estudio del derecho público.

Ahora bien, en el derecho procesal administrativo, materia por lo demás incipiente en cuanto a su estudio y desarrollo, en comparación a otras especialidades o apartados de este tipo de derecho, tales como el derecho procesal civil, o el penal, a fé de ejemplos, encontramos una mayor confusión entre lo que es una cosa, y lo que es la otra, sin que la ley administrativa -- por ser de carácter sustantivo, en la mayoría de los casos pueda darnos un criterio de distinción, entre procedimiento y proceso, lo cual conduce a una serie de mal entendidos entre dos instituciones que si bien se encuentran estrechamente ligadas,

no por ello dejan de tener características propias, que hacen no sólo útil su distinción, sino necesaria.

Si a todo lo anterior, aunamos el hecho de no existir en nuestro país una ley procesal administrativa, que en última instancia y por necesidad de su cometido, sería la avocada a esclarecer esta confusión, sentando las distinciones necesarias entre ambos conceptos, el problema toma un cariz más grave aun, que amerita sin duda una pronta resolución. Pensemos tan sólo que si los representantes de la administración, así como los conocedores y los estudiosos del derecho, a veces guardan una total confusión acerca de estos conceptos, el administrado, que es el otro lado de la balanza, por su parte está situado en peores condiciones, al no saber cuando se encuentra en una fase procedimental ante la administración, o cuando ante un auténtico proceso, estando constantemente en la confusión y el mal entendido, de creerse parte en un proceso, siendo que está desahogando tan sólo la etapa procedimental ante la administración, por un conflicto de pretensiones o intereses con la misma, o por una simple tramitación, que podrá generar posteriormente este conflicto, y que hará que la diferencia de pretensiones, desembogue en un auténtico proceso administrativo.

Asimismo, la tendencia del derecho procesal administrativo, debe ir encauzada al efecto, para que la fase procedimental, vaya cediendo cada vez mayor terreno a la procesal, por las diversas razones que en este mismo capítulo analizaremos, ya que sería de gran ventaja, para la correcta y equitativa aplicación de la justicia administrativa, y de aun mayor ventaja para el administrado, el cual, en materia de seguridad social al igual que en otras ramas del derecho procesal administrativo, se en-

cuentra hecho un verdadero lío, sin saber muchas veces, ante -- quien y cómo debe acudir, o teniendo que desahogar ante la administración, largos y complicados procedimientos, con pérdida de tiempo y dinero, lo cual debe ser tomado en cuenta dentro de un estado de derecho, que haga desaparecer de una vez por todas, -- la injusta desigualdad que "el poder de la administración", establece sobre el administrado.

Como apoyo de los argumentos expresados anteriormente, citaremos un par de párrafos, que el ilustre procesalista español, Jesús González Pérez, vierte en su pequeña obra titulada El administrado, en la cual, al referirse a este sufrido sujeto, nos dice "Ante la complejidad de las funciones administrativas, puede hablarse de tantos estatutos jurídicos del administrado como tipos de función administrativa" (1), haciendo hincapie el autor en la infinita variedad de procedimientos administrativos -- que existen. Y en la misma obra, agrega, "a fuerza de hablar -- de prerrogativas, de poderes exorbitantes, del interés público, de los servicios públicos, de la planificación, del desarrollo económico, uno llega a olvidarse que el fundamento y razón de -- ser del Estado mismo no es otro, en definitiva, que el hombre, su bienestar, hacer que su paso por la tierra sea más agradable, mejor" (2).

## 2. Procedimiento administrativo.

Fueron varios los factores tomados en cuenta, para decidir sobre cual de las dos instituciones jurídicas, se abordaría en

---

(1) Madrid, 1966, p. 24.

(2) Obra citada, p. 8.

primer término, la de proceso, o la de procedimiento; pero al fin y al cabo, la decisión fue la de estudiar en primer lugar - la procedimental, por ser ésta de carácter más amplio y general que la otra, y además tomando en cuenta como un hecho básico, - que en la materia procesal administrativa, para la correcta configuración de un proceso, siempre es necesario como antecedente natural, en la inmensa mayoría de los casos, y con mayor razón en la materia de seguridad social, el que exista un procedimiento previo, hasta el total agotamiento del mismo, para que mediante la resolución que dicta la administración al citado procedimiento, ya sea directamente, o por medio de un organismo anexo; y una vez que se lleva a cabo la impugnación a dicha resolución por parte del administrado, ante juez competente e imparcial, - que juzgará y decidirá sobre el acto de la administración. Para dar nacimiento hasta este momento y no antes, al verdadero proceso administrativo, el cual a su vez, va a ser regido por un procedimiento formal e idóneo, hasta la total resolución del conflicto de intereses, planteado entre administración y administrado.

Por lo anteriormente expuesto, y una vez tomada la preferencia de iniciación del análisis del concepto de procedimiento; empezaremos por definir al procedimiento administrativo y al procedimiento en general, de acuerdo a diversos autores, para después pasar a las nociones de proceso genérico y proceso administrativo analizar las diferencias dadas por las distintas tendencias jurídicas, acerca de los conceptos de procedimiento y proceso en general, primeramente, y finalmente dar por terminado este primer capítulo, con el estudio, fijación de los conceptos y diferencias, entre lo que es el procedimiento adminis-

trativo, y el proceso administrativo, ya que son, justamente éstos los dos principios fundamentales, que nos llevarán al análisis pormenorizado, de los procedimientos y procesos en materia de seguridad social.

El jurista italiano Serio Galeotti, al abordar la noción de procedimiento, en referencia al derecho administrativo, dice "Que puede explicarse como la reducción del fenómeno del procedimiento a la categoría del acto jurídico, o bien la configuración del procedimiento como un fenómeno esencialmente formal, - desligado totalmente de la referencia a su elemento correlativo: el acto jurídico, a cuyo servicio por el contrario éste está -- puesto" (3).

Por su parte el autor mexicano, Gabino Fraga, define el -- procedimiento administrativo, como "Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo" (4).

El tratadista mexicano Carrillo Flores, en su obra La defensa de los particulares frente a la administración, delimita las características del procedimiento administrativo, enunciando las siguientes:

- 1.- Una mayor rapidez.
- 2.- Una menor formalidad.
- 3.- Un mayor sigilo en el procedimiento administrativo.
- 4.- Falta de adherencia, o sea falta de identidad en las personas que tramitan el negocio y las que lo resuelven.

---

(3) Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico, - en: "Jus", Rivista di Scienze Giuridiche, Milano, Fasc. IV, 1955, pp. 503-504.

(4) El procedimiento administrativo y el artículo 14 constitucional, en: Revista de la Esc. Nal. de Jurisprudencia", T. VI, Nos. 21-22, enero-junio de 1944, p. 7.

- 5.- Falta de determinación en cuanto a los medios de prueba.
- 6.- Incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento.
- 7.- Falta de sistematización de los medios de impugnación de las resoluciones administrativas (5).

Por más que el análisis genérico de las siete características fundamentales del procedimiento administrativo, resulte de gran utilidad para el estudioso, no deja de ser necesaria una observación, respecto a la característica número uno, máxime si la analizamos desde el punto de vista del procedimiento en materia de seguridad social. Ya que si tomamos los recursos de inconformidad y de revocación, como verdaderos procedimientos, -- puesto que no reúnen las condiciones que podrían colocarlos en la categoría de auténticos procesos, como posteriormente analizaremos, nos encontramos frente a manifestaciones procedimentales largas y tediosas, tanto para el asegurado, ya sea este trabajador o empleado, o bien tratándose de un afiliado patronal, ya que la duración de los procedimientos a que estos sujetos jurídicos se ven sometidos, resulta perjudicial para los administrados, por lo que la característica señalada por el autor de "una mayor rapidez" en el presente caso, cuando menos, no es -- aceptable.

Dejando para ser analizada más tarde, la diferenciación entre los conceptos de procedimiento y proceso, por ser esta labor ardua y digna de ser tratada por separado, diremos que existen tantos procedimientos jurídicos en materia de Seguro Social,

---

(5) México, Porrúa, 1939, p. 91.

como materias y controversias los suscitan, sin negar en ningún momento, que estos procedimientos al no tener un arreglo satisfactorio entre administración y administrado, son los que pueden generar, y de hecho generan los auténticos procesos en materia de seguridad social.

En el capítulo segundo de esta tesis, analizaremos los diferentes procedimientos ante el Seguro Social, partiendo desde aquellos simples de trámite ante la administración, hasta los que pasan por auténticos procesos, y que siguen perteneciendo como diría el procesalista Alcalá-Zamora, a la etapa de autocomposición, y no a la del proceso, como son el recurso de inconformidad que se interpone ante el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el procedimiento de revocación ante esta misma institución, que por carecer del requisito de ser dirimidos por un organismo jurisdiccional administrativo que tenga las características de imparcialidad entre las partes y falta de interés en la resolución del conflicto, los circunscriben a la categoría jurídica de simples procedimientos administrativos, que la Ley del Seguro Social en vigor, establece como imprescindibles en cuanto a su agotamiento procedimental, para que la parte inconforme a la resolución pueda iniciar un auténtico proceso administrativo.

En vista de que someramente, ha quedado analizado el concepto de procedimiento administrativo, pasaremos al estudio del proceso, como institución jurídica que nos servirá para poder profundizar aun más, sobre el procedimiento administrativo, y sus diferencias con el proceso en general, así como con el proceso administrativo en particular.

### 3. Proceso genérico y proceso administrativo.

Se dice que la palabra proceso deriva de la voz latina procedo que significa avanzar.

Bartolomé A. Fiorini, entre otros, nos dice que la palabra proceso "se consideró en el siglo pasado como privativa de las ciencias naturales" y luego agrega "el proceso en las materias culturales es también una realización de pleno desarrollo que responde a un fin determinado" (6).

El procesalista Eduardo J. Couture, indica al tratar el tema lo siguiente: "en sí mismo todo proceso es una secuencia" -- (7), y el italiano Chiofenda da como definición de proceso la de "conjunto de actos coordinados para la finalidad de la actuación de la voluntad de la ley (en relación con un bien que se presenta como garantizado por ella) por parte de los órganos de la jurisdicción ordinaria" (8).

Para el procesalista español Jesús González Pérez, proceso "es el complejo de actividades de aquellos sujetos -órgano jurisdiccional y partes- encaminado al examen y actuación en su caso de las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra" (9).

Podemos pues decir, que para que encontremos configurado el proceso, necesitamos como condiciones imprescindibles las si

---

(6) Proceso administrativo y proceso contencioso administrativo; procedimiento contencioso administrativo y procedimiento administrativo, en: "La Ley", Buenos Aires, 3 de septiembre de 1964, p. 2.

(7) Fundamentos del derecho procesal civil; 3a. ed., Montevideo, 1958, p. 121.

(8) Instituciones de derecho procesal civil; trad. de E. - Gómez Orbaneja; 2a. ed., Madrid, 1948, tomo I, p. 37.

(9) Derecho procesal administrativo, Madrid, 1964, tomo I, p. 48.

güentes:

- a) Una sucesión de actos.
- b) Que estos actos estén relacionados o vinculados entre sí.
- c) Que tiendan hacia un fin.
- d) Que la materia de los actos y del fin sea del orden jurídico.

Posteriormente a la definición que nos da González Pérez, acerca de proceso, incluye en su obra Derecho procesal administrativo, como definición de proceso administrativo la siguiente: proceso administrativo es el que "tiene por objeto pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo" (10).

Y ya no extenderemos más el análisis del concepto de proceso, y de proceso administrativo en concreto, puesto que en el apartado siguiente al estudiar y profundizar sobre las diferencias entre procedimiento y proceso, y en particular al analizar estas diferencias dentro del ámbito del derecho procesal administrativo, penetraremos de hecho la institución del proceso -- con mayor profundidad y sistema.

#### 4. Diferencias entre los conceptos de procedimiento y proceso.

Para el procesalista Niceto Alcalá-Zamora, el proceso responde a una concepción teleológica y el procedimiento a una formal, son muchos los procesalistas acordes con estas categorías de finalidad y forma que dan perfiles propios a estas instituciones jurídicas.

Bartolomé A. Fiorini nos dice "proceso y procedimiento ex-

---

(10) Obra citada, p. 88.

presan un desarrollo, empero, el primero tiende a un fin determinado, mientras que el segundo es el medio ordenado para la posibilidad de ese desarrollo" (11), nótese que esta concepción -- está acorde a la expresada por Alcalá-Zamora. Fiorini, además comenta "alguien ha dicho que el proceso implica una concepción dinámica de un suceso mientras que el procedimiento es la regulación estática por donde se desarrolla el proceso" luego "el -- procedimiento administrativo se exhibe, entonces, como el ordenamiento regulado del proceso administrativo" (12), posteriormente el citado autor, escribe "puede existir se afirma, un pro ceso sin procedimiento, pues esto sólo representa un sistema -- normativo que regula el devenir o acaecer de un proceso. El -- proceso puede no estar regulado, puesto que se desenvuelve bajo el signo creador de realizar un objeto determinado, mientras -- que el procedimiento regula, ordena, sistematiza, organiza, -- etc." (13); opinión del autor respecto a la cual no me encuentro de acuerdo, porque cabría el preguntarse si el proceso puede desarrollarse y llegar a su fin, si no cuenta con el orden -- coherente y formal del procedimiento necesario, ya sea uno u -- otro el procedimiento empleado, por ser condición sine qua non para el desarrollo de todo proceso, el contar con un procedi- -- miento que regule formalmente los pasos de aquél.

Ahora bien, el procedimiento, no debe ser dado al azar de los usos administrativos (como sucede en muchas ocasiones en el

---

(11) Obra citada, p. 5.

(12) Obra citada, p. 4.

(13) Obra citada, p. 4.

desahogo de los procedimientos anteriores a la interposición de un recurso), si no que aun en estas etapas de autocomposición - entre el administrado y la administración, debe de estar fijado en normas de carácter secundario, para el buen desahogo de todos los casos concretos de un mismo tipo que se presenten.

Alcalá-Zamora, en su artículo Proceso administrativo, nos dice "la etapa ante la administración persigue una finalidad autocompositiva manifiesta (con dos sujetos, por tanto, y no con tres como en cambio en la procesal" (14), estableciendo claramente el autor la diferenciación de dos etapas, con vigencia jurídica ambas, la procedimental y la procesal, puesto que siempre que nos encontremos ante dos sujetos aunque uno de ellos tome la parte del tercero, o sea la del juez, tal y como sucede en el recurso administrativo, nos hallaremos ante un simple procedimiento administrativo. En efecto, cuando los sujetos sean tres en lugar de dos, se crea la auténtica relación procesal y el proceso administrativo se encuentra configurado jurídicamente con sus tres partes definidas, y sin que la administración - asuma las funciones de dos (administración y juez), sino la suya propia, o sea la unitaria de administración, siendo las otras dos, el administrado y el juez; este último, que dictará finalmente una resolución, cumpliendo así con la característica teleológica del proceso.

Prosigue el maestro Alcalá-Zamora diciéndonos en su profundo artículo, "La contienda administrativa recorrería dos etapas: una preliminar y autocompositiva, entre partes tan sólo (aunque

---

(14) Publicado en: "Revista de la Facultad de Derecho de México", Tomo XIII, No. 51, julio-septiembre de 1963, p. 605.

la administración suela reservarse en ella una posición relevante), y otra principal y jurisdiccional (con relación triangular entre partes y juzgador)" (15). Y en otros términos y con la misma idea el tradista italiano Enrico Allorio, citado por Alcalá-Zamora, distingue entre imposición (fase oficiosa) e impugnación (fase contenciosa).

Son múltiples las opiniones de destacados juristas, que apoyan el criterio expuesto, para Héctor Fix Zamudio la diferencia entre ambas etapas es la misma, cuando nos indica "por eso en la impugnación administrativa existen sólo dos sujetos procesales; el particular y la autoridad, y es la última la que decide el conflicto de manera interesada, en tanto que en el proceso, también administrativo, un tribunal independiente de la administración, aunque formalmente pertenezca a su esfera, decide o compone el conflicto de intereses de manera imparcial, situado por encima de las partes (el particular y la autoridad), colocadas en el mismo plano procesal, y por ello intervienen tres sujetos y no solamente dos" (16).

Asimismo, Alfonso Nava Negrete, hablando de recurso administrativo, que como hemos visto corresponde en cuanto a su ubicación a la etapa procedimental, autocompositiva u oficiosa, según se le quiera llamar, indica con toda claridad "El recurso administrativo es un procedimiento y no un proceso. Es un procedimiento de impugnación con el cual se da definitividad al acto administrativo en la esfera de los administrativo" (17).

---

(15) Obra citada, p. 607.

(16) Principios esenciales del proceso fiscal federal mexicano, en: "Revista del Tribunal Fiscal de la Federación", segundo número extraordinario, México, p. 291.

(17) Derecho procesal administrativo, México, 1958, p. 300.

El procesalista mexicano Briseño Sierra, hablando de los dos conceptos que nos ocupan, anota lo siguiente: "El proceso administrativo no tiene sucedáneo alguno, pero si bien se conocen procedimientos para remediar situaciones lesivas para los gobernados, como el llamado recurso de revocación o el jerárquico, se trata de vías que Alcalá-Zamora califica de autocompositivas o conciliatorias y que otros autores explican por la conveniencia de dar una oportunidad a la propia administración para enmendar sus errores" (18).

Y es en la opinión de los autores citados, que corroboran la existencia de las etapas de procedimiento y de proceso, divididas tajantemente, en el ámbito del derecho procesal administrativo, donde encontramos expuesto y claramente definido, cuando la administración y el administrado se encuentran ante un procedimiento administrativo (fase autocompositiva), y cuando ante un auténtico proceso (fase procesal), reciban unos nombres u otros, tanto los procedimientos previos, así como los procesos posteriores.

Abundando sobre el tema de distinción que nos ocupa, resulta de gran interés para el estudioso del derecho procesal administrativo, la distinción o distinciones que González Pérez, nos da acerca de las nociones de proceso y procedimiento en materia administrativa, ya que no sólo nos llevan a una distinción entre las etapas procedimental y procesal, ya dada con anterioridad por otros autores, sino que como diría Alcalá-Zamora "trata de dar con aquello, de qué es procedimiento y qué es pro

---

(18) El proceso administrativo, en: "Revista de la Facultad de Derecho de México", Tomo XVII, No. 65, enero-marzo de 1967, p. 185.

ceso" cuando menos en el ámbito del derecho procesal administrativo, por lo que resulta de una gran valentía y penetración de estudio por su parte, el definirnos en su obra escuetamente, y sin complicaciones innecesarias que más que aclarar confunden, lo que a su juicio es procedimiento administrativo y proceso administrativo.

Para González Pérez, si queremos fijar el concepto de proceso en el ámbito administrativo, debemos partir de la institución "servicio público", ya que tanto la situación como la relación jurídica, se realizan dentro del proceso, pero no nos sirven como el concepto de servicio público, y es así como literalmente lo expone en su Derecho procesal administrativo, cuando nos dice "Para ello debe partirse de aquella concepción que vincula la idea del proceso al servicio público. Como vimos la objeción fundamental se basa en que el servicio público es una manifestación de la acción administrativa, un modo de acción de la administración; luego decir del proceso que es un servicio público, implica una confusión de las actividades jurisdiccionales y administrativa del Estado" (19). E inmediatamente y en párrafo aparte, indica "Pero si en vez de hablar de servicio público, nos referimos a la función pública -como término más amplio que engloba a la legislativa, jurisdiccional y administrativa- habremos obtenido un punto de partida valiosísimo. El proceso es respecto de la función jurisdiccional, lo que el servicio público es respecto de la función administrativa" (20).

---

(19) González Pérez, obra citada, p. 73.

(20) González Pérez, obra citada, p. 73.

Hasta aquí la solución propuesta por el autor, de que en el ámbito procesal administrativo, el servicio público equivale al proceso en la función jurisdiccional.

Ahora bien, para la diferenciación de la figura jurídica anterior, y el procedimiento administrativo, nos da el siguiente argumento y solución, "Cuando un administrativista se acerca a la distinción entre proceso y procedimiento, que piense en la relación que existe entre servicio público y procedimiento administrativo" (21).

En resumen, González Pérez, para el efecto comparativo, establece símiles entre la función jurisdiccional y la función pública; en la siguiente forma:

Derecho procesal administrativo	Derecho administrativo.
1.- Función jurisdiccional	= 1.- Función pública
2.- Proceso	= 2.- Servicio público.
3.- Procedimiento	= 3.- Procedimiento administrativo.

Para explicar las figuras jurídicas, correspondientes al primer cuadro, o sea el del derecho procesal administrativo, en relación con el segundo, que hemos llamado del derecho administrativo, observamos que el proceso, corresponde al servicio público, dentro del desarrollo de una función pública del Estado, que es ni más ni menos que la función pública que se manifiesta única y exclusivamente en la prestación por parte del Estado, del servicio público encargado de dirimir la justicia administrativa, o al menos creemos que en esa forma debe entenderse la noción de servicio público; ya que si hablamos de función públi

---

(21) González Pérez, obra citada, p. 75.

ca y servicio público, podremos hacerlo en sentido lato única-- mente de la primera, porque de hacerlo en el servicio público, nos saldríamos de nuestro cometido, o sea la fijación concreta de las nociones de proceso y procedimiento, ya que existen mu-- chos servicios públicos cuya tarea no es la de la dirimición de justicia en la materia administrativa. Por lo que el servicio público que presta el Estado, encaminado al estudio jurídico-- procesal, así como a la resolución de los conflictos entre la -- administración y los administrados, es única y exclusivamente -- un servicio público en concreto, dentro de la gama administ<sup>rati</sup>va de funciones y servicios públicos, que incluye todo el desem-- peño del Estado en relación a sus administrados.

Creemos, que no obstante la penetración del autor, en los conceptos comparativos que esgrime; al llegar a la deducción de que el proceso administrativo es un servicio público, dentro -- del derecho administrativo, lejos de darnos un razonamiento que resulte de utilidad como instrumento de diferenciación de los -- conceptos de procedimiento y proceso en materia procesal admi-- nistrativa, crea una mayor confusión jurídica en relación a es-- ta diferenciación (recordemos que el autor nos dice, que el pro-- cedimiento administrativo, es la diferencia que existe entre és te y el servicio público). Aunque por otra parte, y justo es -- decirlo, en su Derecho procesal administrativo nos define con-- cretamente, al proceso por un lado, y al procedimiento por el -- otro, definición esta última, así como la primera, transcritas en el apartado Proceso genérico y proceso administrativo de es-- ta tesis, con lo cual queda debidamente aclarado, que en ningún momento González Pérez, llega a identificar la noción de proce-- so administrativo, con la del servicio público o viceversa. Por

lo que, de acuerdo con el autor, podríamos decir que el proceso administrativo es un servicio público, visto desde el ámbito de las funciones públicas del Estado, pero nos parece erróneo, des- prender la noción de procedimiento administrativo, de la compa- ración que se pueda hacer con relación a la institución del ser- vicio público, o sentar las bases de diferenciación de proceso y procedimiento, en la comparación de este último con el servi- cio público, por las razones que en adelante expondremos.

Ahora bien, el hallazgo del autor, resulta de gran utili- dad jurídica, visto desde otro ángulo de análisis jurídico, pues to que nos sirve para saber el lugar justo, en que encaja y se desenvuelve el proceso administrativo, dentro del vasto campo - de las funciones públicas, y que no es otro, que entre la pres- tación de los servicios públicos a los administrados.

Volviendo a la tarea que nos ocupa, o sea la diferencia- ción de los conceptos de procedimiento administrativo y proceso administrativo, creo que debemos partir de otra base, diferente a la usada por González Pérez; y esta es, la que autores como - Alcalá-Zamora, en su artículo Proceso administrativo, señala, y que posteriormente Héctor Fix Zamudio, Briseño Sierra y otros - siguen y profundizan, dentro del ámbito procesal mexicano, con- sistente en el principio de la diferenciación de las dos etapas (procedimental y procesal), que en el apartado anterior estudia- mos, principio por lo demás apuntado y señalado por las escue- las procesales italiana, alemana y española; diferenciación bá- sica, que nos da la presencia de dos sujetos en la etapa proce- dimental o autocompositiva, y de tres en la auténticamente proce- sal, aunque por otro lado, en lo personal, deseo hacer algu- nas anotaciones acerca de este criterio diferenciativo, que a -

continuación apunto:

En el ámbito del derecho procesal administrativo, la diferenciación entre lo que es procedimiento y lo que es proceso, - estriba en que, el procedimiento siempre existe, desde la primera actuación de la administración o del administrado -así como en las etapas conciliatorias y autocompositivas (recursos)- y - en las posteriores etapas procesales, hasta la total resolución del conflicto de intereses, entre la administración y el admi--nistrado (cosa juzgada).

En cambio el proceso, sólo tiene vida hasta que el acto de la administración es impugnado ante un juez competente e imparcial a los intereses de administración y administrado.

En tal forma que el procedimiento administrativo es: toda la secuela de actuaciones que realizan con apego a la ley, admi--nistración y administrado, sobre la tramitación de un asunto de carácter administrativo, que puede crear o no, una situación de conflicto de intereses, y que tiene su fin, en el acto dictado por la administración que le da resolución.

Y digo que puede o no crear una situación de conflicto de intereses, porque existen multitud de tramitaciones administra--tivas, en que indudablemente nos encontramos ante auténticos -- procedimientos administrativos, que se llevan a cabo hasta su - fin, sin que existan disparidad de criterios, entre administra--ción y administrado, o en que existiendo inconformidad por el - administrado, al acto dictado por la administración, o a la re--solución de un recurso interpuesto, no se lleva a cabo la impug--nación del acto de la administración por parte d administrado, que para el caso es lo mismo; y no por esto, dejan de ser autén

ticos procedimientos administrativos (en su caso, procedimientos administrativos, que nunca llegaron a la etapa del proceso, los cuales dentro de los tipos de procedimientos en materia administrativa, forman una categoría aparte, de aquellos procedimientos administrativos, que por la impugnación de parte, van a crear auténticos procesos administrativos).

Y proceso administrativo, es la etapa del procedimiento administrativo, en que el conflicto de interés, entre el administrado y la administración, es sometido al estudio y decisión de un juez (tercero imparcial), o a varios jueces sucesivamente (en los casos de más instancias) hasta su total resolución.

O sea, que lo primero que aparece es el procedimiento, que nunca deja de existir en una forma u otra (puesto que inclusive para el desahogo del proceso y su resolución, necesitaremos del procedimiento o procedimientos idóneos), recordemos la característica formal del procedimiento, mientras que el proceso puede o no agregarse a un procedimiento, pero aun en este mismo proceso que nace, va a ser regido hasta su fin por el procedimiento jurídico adecuado. Dicho en otras palabras, a un procedimiento administrativo, puede o no agregarse un auténtico proceso administrativo, el cual se seguirá rigiendo por el procedimiento jurídico idóneo, que es la forma, y que adquiere características de legalidad, por la adición de un auténtico proceso administrativo.

Sin que lo anterior, quiera decir que no pueda haber procedimientos administrativos, que desahogándose en condiciones de legalidad, den resolución a un acto de la administración, o a una petición del administrado, sin la necesidad de que este úl-

timó, entable un auténtico proceso en contra de la administración, pero la verdad sea dicha, son casos raros, "garbanzas de a libra", dentro de la impartición de la justicia administrativa, y suele ser tan necesario y común, el impugnar los actos de la administración, o en su defecto, "apechugar" con los resultados de una decisión injusta, que no cabe duda el decirlo, sería lo ideal una resolución siempre equitativa de los negocios administrativos, sin necesidad de procesos, pero como ésto no puede ser, y es soñar demasiado, sería mejor la reducción de los procedimientos al mínimo, y que en los conflictos de intereses en la materia administrativa, nos encontramos, ante un auténtico <sup>vamos</sup> proceso de inmediato.

Así, evitaríamos el tener que desahogar tantos procedimientos administrativos, que ni depuran el acto de la administración, ni hacen otra cosa que detener, en cuanto al tiempo, la correcta aplicación de la justicia administrativa.

##### 5. Clasificación de los diferentes tipos de procedimientos administrativos de acuerdo al criterio expuesto.

Para terminar este capítulo, clasificaremos de acuerdo al criterio anteriormente analizado, los diferentes procedimientos administrativos, dividiendo los que no generan procesos administrativos de los que propiamente dan nacimiento a éstos.

1.- Procedimientos administrativos que tienen un arreglo en la esfera administrativa de mero trámite.

2.- Procedimientos administrativos que por no tener un arreglo al conflicto de intereses entre administrado y administración en la esfera de mero trámite, son motivo de la interposición de recursos administrativos.

3.- Procedimientos administrativos que son resueltos por los recursos administrativos, o cuyas resoluciones no son impugnadas por el administrado.

4.- Procedimientos administrativos, motivo de la interposición de recursos, cuyas resoluciones son impugnables procesalmente.

la. etapa (procedimental) no dan nacimiento a un proceso administrativo.

2a. etapa (procesal) dan nacimiento a un proceso administrativo.

## CAPITULO II

### La seguridad social en México

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. El Instituto Mexicano del Seguro Social. 3. Seguros Sociales. A. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. B. Enfermedades no profesionales y maternidad. C. Seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte. D. Gastos de defunción. E. Seguro de viudez por accidentes o enfermedades profesionales. F. Seguro de viudez por muerte del trabajador pensionado. G. Seguro de orfandad por accidentes o enfermedades profesionales. H. Seguro de orfandad por muerte del padre o la madre asegurados que disfrutaban una pensión. I. Ayuda por pensión de invalidez o de vejez. J. Pensión a los padres. K. La ayuda para el matrimonio. L. Centros de seguridad social para el bienestar familiar. M. Clubes juveniles e infantiles. N. Talleres de adiestramiento de los centros juveniles de seguridad social. O. Talleres de adiestramiento de obreros calificados. 4. El Consejo Técnico. 5. Las Oficinas de Inconformidades. 6. El Departamento de Riesgos Profesionales. 7. Departamento de Cobranzas.

#### 1. Antecedentes.

En el año de 1883, se implanta en Alemania el primer seguro social, en contra de los riesgos de las enfermedades; el de accidentes en el año de 1884, y el de invalidez y vejez, en 1889.

Posteriormente, en Inglaterra, los seguros sociales, comienzan con el de vejez, en el año de 1908, así como el seguro contra enfermedades y desocupación, el cual se concedió a partir

tir de 1911, obligando a todos los trabajadores a asegurarse en contra de esos riesgos.

Como vemos, este reglón se seguros en Inglaterra, obligaba al trabajador por mandato de ley, a asegurarse en contra de los riesgos especificados por ella; a diferencia de nuestra legislación en la materia, la cual en su artículo 7, obliga al patrón a inscribirse como tal, así como a sus trabajadores, so pena de hacerse acreedor, en caso de incumplimiento, o inscripción tardía, a las multas que el Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de sus Reglamentos establecen.

Según nos indica, el autor Hugo Cruz Váldez, en su artículo La seguridad social y las garantías constitucionales, comentando el cambio social, que sufrió la humanidad, con el advenimiento del capitalismo, al producirse la revolución industrial, y el desplazamiento de la artesanía por la producción en serie, enfocados todos estos aspectos, por el autor mencionado, al estudio y advenimiento cronológico de los seguros sociales en el mundo, cuando con toda justeza indica, "En la medida en que se incrementa el capitalismo, la clase trabajadora fue requiriendo de mayores y mejores protecciones jurídicas, y es así como surgieron, garantías sociales contra los abusos de los detentadores del capital, y conjuntamente surge la acción del Estado para proteger en forma unilateral a los desvalidos" (1).

"En México, comienza la seguridad social cubriendo los riesgos profesionales, por lo que se le consideró una garantía

---

(1) En: "Revista Mexicana del Trabajo", marzo de 1969, p. 95.

social" (2).

En las codificaciones civiles de nuestro país, de 1870 y - 1884, los contratos de trabajo se confundían con los de arrendamiento o compraventa, haciendo menoscabo de la dignidad humana, ya que el hombre-trabajador, pasaba a la categoría de cosa, sujeto a las leyes de la oferta y la demanda.

"En 1889, en el Estado de México, se dicta una ley secundaria, sobre riesgos profesionales, cuya implantación se acredita a Vicente Villada, en donde se hacía responsables a los patronos de los accidentes sufridos por los trabajadores en el desempeño de su labor, siendo imitada posteriormente por el Estado de Nuevo León, cuando Bernardo Reyes expide una similar.

En 1914, Agustín Millán lanza un decreto estableciendo el descanso dominical, siendo esta la primera medida legislativa - en este sentido; en ese mismo año, en Veracruz se dicta la Ley del Trabajo por Cándido Aguilar, estableciendo en ella la jornada máxima de diez horas y salario mínimo de \$ 1.00, e incluso - se incluye un capítulo sobre Previsión social.

En esta ley se establece la indemnización por riesgos profesionales, se declararon extinguidas las deudas de los trabajadores; se obliga a los empresarios a sostener escuelas para los hijos de los trabajadores, y se separa de los tribunales civiles las controversias que surgieron entre el capital y el trabajo" (3).

La mayoría de los tratadistas coinciden en que las legisla

---

(2) Cruz Valdez, obra citada, p. 95.

(3) Cruz Valdez, obra citada, p. 91.

ciones autónomas de Australia y Nueva Zelandia, son aquellas -- que influyen fundamentalmente en los avances que en materia de seguridad social, se efectuaron en México; ya que dichos países crearon y reconocieron la necesidad de que el Estado interviniera en las relaciones de trabajo, así como en la protección de las clases sociales.

"Es el general Salvador Alvarado el que promulga, en Yucatán, otra legislación sobre trabajo, creando las Juntas de Conciliación y Arbitraje" (4).

En el año de 1916, se convoca el Congreso Constituyente, -- que habría de dar la Constitución que actualmente nos rige, y -- en la que se contuvo el artículo 123, lleno de garantías sociales para los trabajadores, y el artículo 27, estableciendo ese mismo tipo de garantías para los campesinos; no obstante lo -- cual, hasta nuestros días, y justo es reconocerlo, la clase campesina en México no goza de la protección y de los beneficios, que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, ni de ningún otro organismo similar, siendo que se estudia hasta últimamente, el llevar a cabo la incorporación de esta clase social a ese Instituto. Ha lo que por otra parte, tienen tanto derecho los campesinos, como las clases que forman los obreros y los empleados, los cuales desde hace tiempo gozan de la protección -- que dan, los seguros contra accidentes del trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como el de enfermedad general y maternidad, este último que protege a las madres trabajadoras; por lo que, dado el desamparo en que se encuentra dicha clase en materia de seguridad social, se hace ne-

---

(4) Cruz Véldez, obra citada, p. 92.

cesaria la incorporación inmediata de la clase campesina, al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social, no obstante que dicha incorporación represente, respecto a este sector de la población del país, un problema para la recaudación de las cuotas, por parte del Instituto (ya que la recaudación de las cuotas en las clases, obrera y de empleados, no representa ningún problema, debido a que el patrón por ley, es el obligado a descontarlas de sus sueldos a los trabajadores, para que junto con la -- parte de cuotas que a la empresa corresponde, efectuar el pago bimestral, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social); pero creemos, que habría formas adecuadas de efectuar las recaudaciones, por otros medios diferentes al del patrón substituto, quizá por medio de delegados que nombrara el mismo Instituto, o en cualesquier otra forma.

Pensemos tan sólo que aunque no fuese posible incorporar -- de inmediato a toda la gran masa de población que comprende este sector, el simple hecho de irlo agregando, al sistema de beneficios del cual goza una gran parte de nuestra población, -- constituiría ya en sí, una labor meritoria para el propio Instituto.

En opinión del autor Hugo Cruz Váldez, cuya recopilación -- nos ha servido para llevar a cabo la sintetización de los antecedentes de la seguridad social en México, "la seguridad social se enclava de manera muy definitiva dentro del moderno derecho administrativo y aparece como finalidad normal del Estado actual" (5).

Ahora bien, la fundamentación jurídica de la seguridad so-

---

(5) Obra citada, p. 94.



## 2. El Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por no ser la misión de esta tesis, un estudio acerca de la seguridad social, así como no lo es tampoco, el del organismo que en nuestro país, es el detentador de dicha misión, veremos breve y concisamente, al igual que lo hiciéramos con los antecedentes de la seguridad social en México, lo relativo a las características de dicho organismo, para después, enunciar brevemente cuales son las ramas de seguros que presta a sus beneficiarios, así como enumerar los otros tipos de prestaciones que da a sus afiliados, no clasificables como seguros; posteriormente, efectuaremos un análisis del Consejo Técnico y de las Oficinas de Inconformidades del Instituto, y para finalizar comentaremos algo acerca de los Departamentos de Riesgos Profesionales y el de Cobranzas, por ser los actos de estas dependencias, -- fuente inagotable de recursos de inconformidad, interpuestos en contra del Instituto, para así poder entrar al estudio en concreto, de los procedimientos y procesos administrativos en materia de seguridad social, que como estudio y análisis de una rama del derecho procesal administrativo, constituyen el motivo de este trabajo.

El estudioso de la seguridad social en México, Francisco - González Días Lombardo, en su Cursillo de seguridad social, con referencia al Instituto Mexicano del Seguro Social, nos dice lo siguiente:

"Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado, porque ofrece respecto del centralismo ventajas de consideración, entre las que se encuentran:

- 1.- Una mayor preparación técnica de sus elementos directi

vos, surgida de la especialización.

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo.

3.- Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos y

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto - del servicio" (6).

Ahora bien, las características jurídicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, las encontramos definidas en la ley misma; en efecto, el artículo 1o. de la Ley del Seguro Social, nos dice: "El seguro social constituye un servicio público nacional que se establece con carácter obligatorio, en los términos de esta ley y sus reglamentos".

Por su parte, el artículo 2o. de la misma ley, establece que "Para la organización y administración del seguro social, se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará 'Instituto Mexicano del Seguro Social'", definiendo así la categoría de dicha institución, o sea, la de una persona moral, que funcionará como un organismo descentralizado.

Y, finalmente, el artículo 135, de la citada ley, define al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un "organismo fiscal autónomo", para el efecto "de la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y

su percepción y cobro" para posteriormente y dentro de este --- mismo artículo, remitir el procedimiento administrativo de ejecución, a lo que sobre la materia señala el Código Fiscal de la Federación, mismo que se llevará a cabo por medio de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, para el cobro de los créditos fiscales, a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, que este mismo le turne, ya que el primer párrafo del artículo 135 en análisis, estatuye que "La obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, -- tendrá el carácter de fiscal".

Resumiendo las características jurídicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se desprenden de los artículos estudiados, llegamos a la conclusión de que podríamos definirlo - como un organismo descentralizado, fiscal y autónomo, que presta un servicio público obligatorio.

### 3. Seguros sociales.

Entramos ahora, al estudio de las diversas ramas de seguros que otorga a sus afiliados, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y con la finalidad de guardar el orden establecido -- por la ley, analizaremos en primer término, el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

#### A. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La Ley del Seguro Social, en su artículo 35 establece que son accidentes del trabajo, los que se realicen en las circunstancias y características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como los que ocurran al trabajador, al trasladarse de su casa al trabajo, o de éste a su casa.

En cuanto a la consideración, de cuándo nos encontramos ante una enfermedad profesional y cuando no, dicha ley remite a la catalogación que de las mismas enuncia la Ley Federal del Trabajo, y considera que son tales, las que esta ley enumera, así como las que el asegurado o sus familiares comprueben que fueron adquiridas en el desempeño de sus labores (7).

Asimismo, en su artículo 37, enumera las prestaciones a que tiene derecho el asegurado que haya sufrido un accidente o padezca una enfermedad profesional, las cuales son:

a) Asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

b) Ahora bien, en cuanto a la ayuda pecuniaria al accidentado o al asegurado que padece una enfermedad profesional, la Ley del Seguro Social estipula, que si se encuentra incapacitado para trabajar, recibirá mientras dure la inhabilitación el 100% de su salario, y a continuación delimita, "sin que pueda exceder del máximo del grupo en que el patrón haya inscrito al trabajador". Para terminar fijándonos las condiciones de otorgamiento del subsidio para los accidentes y enfermedades profesionales, el cual no podrá exceder de 72 semanas, y se otorgará siempre que no habiendo expirado este período se declare la incapacidad permanente del asegurado.

c) A continuación en el inciso III, del mismo artículo, se fija una tabla para la tabulación y cálculo de las pensiones mensuales a los asegurados, que sean afectados con incapacidades totales permanentes, mismas que se les otorgarán una vez que hayan sido declarados los estados de incapacidad y en tanto sub

---

(7) Jurisprudencia, Apéndice de 1917-1965, 5a. parte, tomo 63, p. 76.

sistan éstos.

d) Sin embargo, respecto a las incapacidades parciales permanentes, ocasionadas también por un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, el cálculo de la pensión mensual a recibir por el incapacitado, se hará de acuerdo a la tabla de valuación de incapacidades contenida en la Ley Federal del Trabajo, tal y como lo establece la fracción IV del artículo 37 de la -- Ley del Seguro Social, la cual contiene una enumeración de porcentajes, según sea la gravedad del estado de incapacidad parcial permanente resultante, tomando como base la pensión que correspondería si la incapacidad fuera total permanente. O sea, -- dicho en otros términos, la incapacidad total permanente equivale a un 100%, y todas las incapacidades parciales permanentes, van siendo calculadas en porcentajes menores, según las fija la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo; tomando en cuenta que esta pensión mensual, se fijará siempre de acuerdo al grupo de cotización de salario en que aparezca inscrito el trabajador, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, partiendo de la tabla que en el artículo 37 de la -- Ley del Seguro Social se incluye, para efectuar el cálculo de las pensiones totales permanentes (o sean las equivalentes al -- 100% mencionado).

Es de advertirse, que las disposiciones que nos proporcionan la Ley del Seguro Social y la Ley Federal del Trabajo, acerca de la materia de incapacidades parciales permanentes y su -- cálculo, resultan insuficientes para la fijación del monto de -- muchos casos de incapacidades, que o bien van a impedir la continuación de las labores del incapacitado, en el empleo u ofi--

cio que venia desempeñando, con anterioridad al estado de incapacidad declarado, o vaya a dar por resultado, el que la habilidad o fluidez en su desempeño sufra un menoscabo aparente, siendo como sucede en la mayoría de los casos, la persona incapacitada sólo sabe desempeñar bien el que era su oficio, y ni conoce otro, el cual le llevaría mucho tiempo aprender, o carece de la habilidad para ello, lo que hace que al regresar al taller o empresa en que laboraba sea motivo suficiente, para que en adelante se le niegue toda oportunidad de ascenso, o de plano sea objeto de todo tipo de presiones, con la finalidad de que renuncie al empleo, que con anterioridad al estado de incapacidad, desempeñaba satisfactoriamente.

Asimismo, las fluctuaciones de los porcentajes establecidos en la tabla de valuaciones de la Ley Federal del Trabajo, no resultan justas para el cálculo de las pensiones que deben corresponder a casos de lesiones similares, que van a ocasionar un tipo idéntico de traumatismo orgánico en dos sujetos, que realizan labores totalmente disímolas.

Urge por lo tanto, la creación de una tabla de valuación de incapacidades apegada a la realidad y de una mayor flexibilidad, que de una justa resolución a todos los casos concretos, que vayan a colocarse dentro del supuesto de ley, y que equitativamente de el cálculo real de las pensiones que deben corresponder a todos los estados de incapacidades parciales permanentes que se presenten.

En efecto, el apartado número 407, de la tabla de valuación de incapacidades en vigor, resulta notoriamente insuficiente, ya que habla de deformaciones puramente estéticas y no deli

mita cuáles o en qué parte del cuerpo se pueden considerar como tales, y en que casos se aplicará este apartado y en cuales no, ya que las deformaciones y pérdida de miembros, en última instancia, también pueden ser consideradas, como deformaciones estéticas, y en la valoración de lo estético; tenga que tomarse en cuenta la profesión u oficio de quien ha sufrido la deformación, independientemente de las facultades que el traumatismo reste en el desempeño posterior de la profesión u oficio, del incapacitado.

Sin profundizar acerca del tema, el cual no es materia de esta tesis, y con la finalidad de entrar al estudio del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, cerraremos este apartado, haciendo énfasis acerca de la urgencia en la legislación de la materia, de la renovación o promulgación de una nueva tabla de valuación de incapacidades parciales permanentes, ya que la que rige actualmente ésta importante materia, no obstante que acaba de ser modificada en gran parte, con motivo de la reciente promulgación de la nueva Ley Federal del Trabajo, resulta en muchos aspectos ineficaz e insuficiente, y aunque este aspecto pertenece a las materias del derecho sustantivo, siendo este trabajo de raigambre procesal, incluíble al campo del derecho adjetivo, creemos de todo punto justo, indicar la necesidad de incluir a la mayor brevedad posible, dentro de la Ley Federal del Trabajo, ya que por ahora no se encuentran incorporadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, todas las clases laborantes del país, y por lo mismo es justo y pertinente remitir a la de trabajo, como lo hace la Ley del Seguro Social la materia de incapacidades parciales permanentes, la reglamentación justa y equitativa de esta materia, mediante la elabora-

ción y promulgación de una tabla, que de justa resolución al -- cálculo de las pensiones de que deberán gozar, aquellos asegura dos que sufren una incapacidad parcial permanente, misma tabla que sería un auxiliar ventajoso para el cálculo de las indemnizaciones de todos aquellos trabajadores que no gozan aun, del amparo del sistema de seguridad social en nuestro país.

B. Enfermedades no profesionales y maternidad.

Al efecto, y para la determinación de cuáles son las enfermedades no profesionales, y poder así diferenciarlas de las profesionales, ya que la Ley del Seguro Social no dice nada al respecto, debemos entender que son enfermedades no profesionales, todas aquellas que no son adquiridas a resultas o como consecuencia del trabajo, o del lugar en que éste se desempeñe.

La Ley del Seguro Social, en su artículo 51, nos indica: - "En caso de enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a las siguientes prestaciones:"

1) "Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarias, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad". Y para aquellas personas que puedan seguir laborando y en tratamiento médico, establece que el tiempo que dure el tratamiento no se computará en el plazo.

2) "Un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo". El cual se pagará a partir del cuarto día del principio de la incapacidad, mientras dure ésta y hasta por el término de 52 semanas, mismo que puede prolongarse al igual que el tratamiento médico, si el asegurado

sigue enfermo al terminar el mencionado plazo, y siempre y cuando sea aprobada por un dictamen médico, la solicitud que de la prórroga haga el asegurado.

3) En la fracción IV, y final del artículo 51, se concede la internación en casas de reposo a los convalecientes de alguna enfermedad, si es necesaria para el restablecimiento de la capacidad para el trabajo, del asegurado.

Posteriormente, en el artículo 52 de la citada ley, aparece una tabla para el cálculo de las pensiones por enfermedad general, en la cual se fijan subsidios diarios en efectivo, a percibir por el afiliado enfermo, que no pueda seguir laborando, según el grupo de cotización de salario, en que aparezca registrado ante el Instituto, en el momento de la expedición de la primera incapacidad para el trabajo, por parte de la autoridad médica competente.

A diferencia con el subsidio que se otorga en las enfermedades de tipo profesional, el asegurado para poder gozar del subsidio por enfermedad no profesional, necesita tener por lo menos seis semanas cotizadas, con el respectivo pago de cuotas ante el Seguro Social, durante los últimos nueve meses anteriores a la enfermedad, tal y como lo estipula el artículo 53 de la misma ley.

Para dar por terminado el breve análisis, que hemos efectuado del seguro por enfermedad general o no profesional, diremos que el Instituto, por medio de sus representantes, hace un indebido uso en la forma de expedición de incapacidades por enfermedad general, siendo común el hecho de que aunque la enfermedad continúa, las incapacidades que siguen a la primera, co--

múnmente no se dan contunuadas, sino que sacando un provecho -- ilegal de la fracción II del artículo 51 de la Ley del Seguro Social, que establece que el pago del subsidio por el concepto de enfermedad general, comenzará hasta el cuarto día de la fecha en que es otorgada la incapacidad, la segunda y posteriores incapacidades se dan con días intermediando entre unas y otras, eludiendo así por no ser continuadas, el pago de los tres primeros días, uso bastante extendido y de todo punto de vista indebido, que debe desaparecer de esa Institución cuya misión es la ayudar a sus asegurados, y no el incumplimiento o dolosa interpretación de la ley que la rige.

Dado que no es la misión de este trabajo, el hacer un análisis a fondo de las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino el de los procedimientos jurídicos así como de los procesos administrativos, que puedan originarse a raíz de las actuaciones de dicha Institución; pasaremos ahora al estudio del seguro de maternidad, el cual se encuentra confinado en el mismo capítulo de enfermedades no profesionales, ya analizado.

La Ley del Seguro Social, en su artículo 56 ordena que "La mujer asegurada tendrá derecho durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, a las siguientes prestaciones".

1) Asistencia obstétrica necesaria, a partir del día en -- que el Instituto certifique el estado de embarazo, la certificación servirá de base para el cómputo de los 42 días anteriores al parto, y para el conteo de las 30 semanas (mismas que deberá tener cotizadas ante el Instituto, dentro de los 12 meses anteriores, a los 42 días de pago del primer subsidio, la trabajado

ra asegurada). Artículo 59 de la Ley del Seguro Social.

Durante los 42 días anteriores al parto y los 42 días posteriores al mismo, la asegurada tendrá derecho a un subsidio -- igual al que le correspondería en caso de nefermedad no profesional, y sobre este subsidio se le otorgará una mejora durante los 8 días anteriores al parto y los 30 días posteriores al mismo, que ascenderá al 100% de subsidio en dinero que se hubiera fijado para el subsidio diario de los 84 días que establece la ley, divididos en dos períodos de 42 días, anteriores y posteriores al parto.

2) Asimismo, en la fracción III del artículo 56, se otorga a la madre asegurada, una ayuda para la lactancia, cuando según el dictamen médico exista una incapacidad física para amamantar al hijo, durante un período de 6 meses con posterioridad al parto.

3) Y por último, en la fracción IV, y final de este artículo, se dota a la madre asegurada con una canastilla, con diversos alimentos, ropas y encerres para el cuidado de su hijo.

Ahora bien, para que la asegurada tenga derecho a las prestaciones en dinero, así como a las demasias anteriormente citadas, necesita un mínimo de 30 semanas de cotización de las cuotas de ley al Instituto, dentro del período correspondiente a los 12 meses anteriores a la fecha a partir de la cual comienza el pago del primer subsidio por 42 días.

Por su parte, la nueva Ley Federal del Trabajo, señala que las mujeres disfrutarán del mismo período de descanso al que se refiere la Ley del Seguro Social, en los casos de embarazo, pero con el goce del salario íntegro durante el mismo. En base a lo

cual, la trabajadora en adelante tiene derecho al goce de su salario íntegro dentro del mencionado período, sin necesidad de - las 30 semanas de cotización que marca la Ley del Seguro Social a su régimen, por lo que la diferencia entre el salario íntegro de la trabajadora y el que marca para dicho caso la Ley del Seguro Social, deberá ser cubierto por el patrón, así como el de las prórrogas a que se refiere la fracción III del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.

Con lo anterior, damos por terminado el análisis al seguro de maternidad.

C. Seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

La Ley del Seguro Social, en su artículo 67 nos indica, -- que tendrá derecho a la pensión de invalidez el asegurado que - haya justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 conti- zaciones semanales en el régimen del seguro obligatorio, y sea declarado inválido,

Para inmediatamente, en el artículo 68 del mismo ordena- miento, darnos el concepto de inválido, considerando como tal, "al asegurado que por enfermedad o accidente no profesionales, por agotamiento de las fuerzas físicas o mentales o por defec- tos físicos y mentales, padezca una afección o se encuentre en un estado que se pueda considerar de naturaleza permanente, por el cual se halle imposibilitado para procurarse, mediante un -- trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, o su -- formación profesional y ocupación anterior, una remuneración su perior al 50% de la remuneración habitual que en la misma re- -- gión reciba un trabajador sano del mismo sexo, semejante capaci dad, igual categoría y formación profesional análoga".

Posteriormente, el artículo 71 establece, respecto al seguro de vejez, que tendrá derecho a él, sin necesidad de probar - invalidez para el trabajo, el asegurado que habiendo cumplido 65 años de edad, justifique el pago al Instituto de un mínimo de - 500 cotizaciones semanales.

Tendrán derecho al seguro de cesantía por edad avanzada, - los asegurados que habiendo cumplido 60 años de edad, y quedando privados de trabajos remunerados, sin que tengan la necesidad de probar que sufren invalidez, lo tramiten ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, gozando de la pensión de vejez, con la tarifa reducida que señala el Reglamento del Primer Párrafo del Artículo 72 de la Ley del Seguro Social, debiendo justificarse el pago al Instituto de un mínimo de 500 cotizaciones semanales, al igual que en el seguro de vejez.

En el citado reglamento, se señalan los tres requisitos -- fundamentales para tener derecho al seguro de cesantía, y que son:

- I.- Haber pagado al Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales, en el ramo de invalidez, vejez y muerte.
- II.- Tener 60 años cumplidos y menos de 65.
- III.- Que el asegurado, haya quedado privado de trabajo remunerado.

A continuación, el reglamento mencionado, fija una tabla - con los tantos por ciento, que corresponderán a la pensión de vejez, según los años cumplidos que tenga el asegurado solicitante, y, finalmente, en una segunda tabla de valuaciones, indica los por cientos mencionados, no tan sólo en años, sino en meses de edad del afiliado, lo cual creemos justo, ya que siendo

el período dentro del cual puede otorgarse este seguro, de tan sólo cinco años, se hace necesaria la división de la edad en -- fracciones menores a las de un año.

En el segundo párrafo del artículo 72 de la Ley del Seguro Social, se estipula el derecho que tiene a la pensión de vejez, el asegurado que habiendo cotizado 500 semanas al Instituto, y teniendo 60 años de edad, no gane más de la mitad de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de su mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y -- formación profesional análoga, siempre y cuando no esté reci- -- biendo una renta de invalidez del mismo Instituto.

Ahora bien, el artículo 74 establece que: "Las pensiones -- anuales de invalidez y de vejez, se compondrán de una cuantía -- básica y aumentos computados de acuerdo con el número de cotiza -- ciones semanales que se justifiquen haber pagado al Instituto, por el asegurado, con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización". Y para el efecto, se considera como salario -- diario el promedio correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización, o a las últimas semanas, cualquiera que sea el núme -- ro, si éste resulta inferior a 250.

Enseguida, se fija la tabla de cómputo que va desde el gru -- po E, hasta el P de cotización, en la cual se establece una -- cuantía básica anual fija, para todo asegurado que haya reunido las 500 cotizaciones semanales, y se encuentre dentro de los su -- puestos de ley, así como los porcentajes que deberán aumentarse por cada semana de cotización que exceda de las 500 mencionadas.

Inmediatamente, el artículo 74, estatuye un aumento de un 200%, para los pensionados que reuniendo los requisitos de ha--

ber cumplido 65 años de edad y tener cotizadas 500 semanas mínimas al Instituto, difieran la obtención de su pensión de vejez, este aumento incrementará el que establece la tabla correspondiente a las semanas de cotización que excedan del número de -- 500.

Asimismo, en el último párrafo del artículo 74, se concede un aumento hasta del 20% de la pensión de vejez, válido también para las pensiones de invalidez o de viudez, cuando el estado físico del pensionado requiera ineludiblemente que lo asista -- otra persona, de manera permanente y continua.

Posteriormente, el artículo 75, establece un incremento de un 10% sobre la pensión fijada por cada hijo menor de 16 años, que tenga el asegurado pensionado.

Debe tomarse en cuenta que la ley no incluye el seguro de cesantía, respecto a estas dos últimas prestaciones analizadas, que dan aumentos de un 20% y un 10% según el caso, a las pensiones de vejez, invalidez y viudez, no existiendo tampoco ningún artículo o mención en la Ley del Seguro Social que concretamente niegue estos beneficios al seguro de cesantía, por lo cual -- no sabemos si por analogía al seguro de vejez, deben concederse los mismos derechos al de cesantía, o de plano al no hacerse -- mención de él, la ley lo excluye terminantemente de esos derechos.

Problema jurídico éste, que en la nueva Ley del Seguro Social debe abordarse y esclarecerse, ya sea incluyendo en esos -- beneficios al seguro de cesantía, lo cual nos parece justo, o -- en el caso contrario excluyéndolo, lo cual por razones que saltan a la vista resultaría de todo punto de vista injusto, ya --

que el anciano pensionado por cesantía, ya renunció a parte --- del beneficio de ley, con tal de dejar de laborar antes de los 65 años de edad.

También, hemos de hacer mención de la diferencia y disparidad monetaria existentes, entre el otorgamiento de pensiones -- que debiendo ser iguales, no resultan así, ya que en el artículo 74 de la Ley del Seguro Social, se considera como salario -- diario, el promedio correspondiente a las últimas 250 semanas -- de cotización, o al de las últimas semanas, cualquiera que sea su número, si éste resulta inferior a 250 (caso este último, -- que tiene únicamente aplicación respecto al cálculo de las pensiones de invalidez), lo cual trae como consecuencia, el que en casos similares de antigüedad y cotización de semanas al Instituto, se otorguen pensiones altas o bajas, por el hecho de haber cubierto en las semanas de ley, que rigen para el cálculo -- mencionado a las pensiones de vejez y cesantía, así como a la -- pensión de invalidez ya sea en uno, o más grupos de cotización, ya que comúnmente se da el caso de que el pensionado, dentro de los límites citados, tiene cotizaciones en diversos grupos y salarios al Instituto, y el promedio que se lleva a cabo para fijar su pensión lo perjudica notablemente.

Definitivamente, no resulta justa esta valuación del salario diario, para el concepto de la fijación de pensiones, ya -- que del hecho de que el asegurado, tenga 20 o 30 semanas registradas en otro grupo de cotización más bajo al resto de las realizadas al Instituto, depende el que la pensión que se le otorgue varíe notablemente, en relación a otra cuyo cálculo se base en un mismo grupo de cotización, y que por sólo ese hecho resulta considerablemente beneficiada.

Resultan ser, las pensiones de vejez y las de cesantía, -- las mayormente afectadas por las disposiciones del artículo 74, y el problema es tan agudo, que un abogado o sujeto especializado en materia de seguridad social, aconseja a todo asegurado, - que si el promedio de semanas de cotización se establece sobre dos o más grupos de cotización, espere mejor para la tramitación de los seguros de vejez o el de cesantía, a que las últimas 250 semanas aparezcan en un mismo grupo de cotización, lo - que obliga al asegurado que ha cumplido la edad y ha cotizado - las 500 semanas que establecen la Ley y el Reglamento al I Párrafo del Artículo 72 de la Ley del Seguro Social, a esperar y seguir cotizando el pago correspondiente de cuotas, hasta lo - lograr que las últimas 250 semanas se encuentran dentro de un mismo grupo de cotización, o de lo contrario exponerse a recibir - una pensión de vejez o de cesantía, notablemente reducida en relación a la que por justicia debería corresponderle.

Resumiendo lo anterior, creemos que debería existir un criterio legal, de una mayor elasticidad que el actual, para el -- cálculo de las pensiones de vejez y de cesantía, así como de -- las de invalidez, aunque justo es reconocer que estas últimas - resultan menos afectadas, y deberá ser la nueva Ley del Seguro Social, la que modifique sustancialmente esta situación, y dé - las bases para efectuar con justicia los cálculos de las pensiones en que aparezcan cotizaciones de diversos grupos ante el -- Instituto, dentro de los períodos necesarios y fijados por la - ley, para el establecimiento de promedios de salarios de los -- asegurados.

Ahora bien, la muerte del asegurado genera una serie de de -- rechos para las personas de su familia que quedan en el desampa

ro y a las que la Ley del Seguro Social protege con diversos seguros, pensiones y cantidades en efectivo, dentro de los variados supuestos que la misma estatuye, los cuales analizaremos brevemente a continuación.

D. Gastos de defunción.

Cuando el asegurado fallezca despues de haber cubierto un mínimo de 12 cotizaciones semanales en los 9 meses anteriores a su muerte, se pagará a la persona que presente ante el Seguro Social acompañada de una copia del acta de defunción, la cuenta de los gastos de inhumación y la credencial del asegurado, el equivalente a un mes de salario promedio del grupo de cotización al cual corresponda. Este pago nunca será inferior a \$ 500.00 (ver el artículo 37 fracción VII, inciso a).

E. Seguro de viudez por accidentes o enfermedades profesionales.

Pensión mensual equivalente al 36% de la que hubiere correspondido al trabajador, tratándose de una incapacidad total permanente (Artículo 37, fracción VII, inciso b).

A falta de esposa, tiene el mismo derecho a la pensión mensual, la mujer con la que haya vivido el trabajador los 5 años anteriores a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que no hubieran sido casados (artículo 38).

La misma pensión corresponde al viudo que estando totalmente incapacitado, dependiera económicamente de la trabajadora asegurada (artículo 37, fracción VII).

F. Seguro de viudez por muerte del trabajador pensionado por invalidez, vejez o cesantía.

Pensión de viudez, equivalente al 50% de la pensión que el

trabajador disfrutaba al fallecer, o la que le hubiere correspondido (artículo 79).

A falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión la mujer con quien el trabajador vivió, como si fuera su marido, durante los 5 años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio (artículo 78).

La misma pensión le corresponde al viudo que estuviere totalmente incapacitado y que hubiere dependido económicamente de la trabajadora asegurada que sufrió el riesgo (artículo 78, último párrafo).

G. Seguro de orfandad por accidentes o enfermedades profesionales.

A cada uno de los huérfanos de padre o madre asegurados, + menores de 16 años o mayores de esa edad que se encuentren totalmente incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al 20% de la que hubiere correspondido al asegurado, tratándose de incapacidad total permanente (artículos 81 y 82).

Esta pensión se pierde cuando los hijos cumplen 16 años de edad, o cuando ya no están incapacitados, aunque puede prolongarse su disfrute hasta la edad de 25 años, siempre y cuando se reúnan las condiciones establecidas en los incisos a y b del artículo 81 de la Ley del Seguro Social.

A cada uno de los huérfanos de padre y madre menores de 16 años, o mayores de esta edad si se encuentran totalmente incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al 30% de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de incapaci--

dad total permanente (artículo 82).

H. Seguro de orfandad por muerte del padre o la madre asegura--  
dos que disfrutaban una pensión.

Pensión equivalente al 20% de la pensión que disfrutaba el asegurado al fallecer, o bien la que le hubiere correspondido. Si el huérfano es de padre y madre se le otorgará una pensión igual al 30% (artículo 82).

Esta pensión se prorrogará hasta los 25 años de edad, si el huérfano se encuentra estudiando en establecimientos públicos o autorizados por el Estado, o tiene una incapacidad, al igual que en el seguro de orfandad por accidentes o enfermedades profesionales (artículo 81, incisos a y b).

I. Ayuda por pensión de invalidez o de vejez.

Para cada uno de los hijos menores de 16 años de un pensionado por invalidez o por vejez, se concede una asignación familiar equivalente al 10% de la cuantía de la pensión otorgada (artículo 75).

Esta asignación familiar puede hacerse extensiva hasta los 25 años de edad, siempre y cuando se cumplan los requisitos de ley que ya hemos citado.

J. Pensión a los padres.

Al morir el asegurado sin dejar esposa, concubina ni huérfanos con derecho a pensión, cada uno de los padres tiene derecho a una pensión equivalente al 20% de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer, o de la que le hubiere correspondido, si éstos dependían económicamente de aquél (artículo

lo 83).

Y con esto damos por terminado el breve análisis de las pensiones y ayudas que se derivan de la muerte del asegurado, quedándonos únicamente por analizar una ayuda sui generis, que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social a sus asegurados, y que es:

K. La ayuda para el matrimonio.

El trabajador que contraiga matrimonio y tenga un mínimo de 150 semanas cotizadas a la fecha de la boda se le otorgará una prestación y su cuantía será igual al 30% de la anualidad de la pensión de invalidez a que tuviere derecho el contrayente a la fecha del matrimonio (artículo 90).

Si ambos contrayentes son asegurados, cada uno de ellos tiene derecho a la dote matrimonial.

Aunque no haremos mención a la serie de disposiciones de ley, en las cuales se establecen: la asistencia médica, otorgamiento de medicamentos, hospitalización, etc., que se conceden en mayor o menor grado a los familiares del asegurado, ya que nos extenderíamos demasiado sobre un tema, el cual no es tarea propia de este trabajo; diremos que tanto la esposa del asegurado, como los hijos de éste, así como sus padres gozan en la medida de ley, con diversas variantes de los beneficios sociales anteriormente apuntados, restándonos tan sólo hacer una enumeración rápida, de los servicios de orden menor que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, a los asegurados y beneficiarios de su régimen.

L. Centros de seguridad social para el bienestar familiar.

Con la misión de capacitar a las mujeres aseguradas y beneficiarias, que tengan cumplidos 14 años de edad, como mínimo, en las siguientes ramas de la actividad humana:

1) Medicina preventiva, la cual incluye: primeros auxilios, higiene materno infantil, higiene y seguridad en el trabajo, higiene general.

2) Mejoramiento de la nutrición, el cual incluye: dietética, cocina popular, preparación y presentación para fiestas, conservación de frutas y legumbres, repostería.

3) Mejoramiento de la vida en el hogar, el cual incluye: economía doméstica, corte y confección, bordado a máquina, pequeñas industrias, y otras materias.

4) Cultura cívica general, la cual incluye: orientación sobre la Ley del Seguro Social, alfabetización, y otras materias.

M. Clubes juveniles e infantiles.

En los mismos centros de seguridad social, se han creado clubes juveniles e infantiles, para orientar la actividad de los jóvenes e impartirles conocimientos culturales, deportivos y cívicos, siendo los requisitos de ingreso, únicamente los de ser asegurado o beneficiario y efectuar el debido examen médico.

Entre las actividades y enseñanzas que se imparten, podemos mencionar las siguientes: educación higiénica, educación física y deportes, orientación cívica y servicio social, orientación vocacional, orientación cultural, servicio militar nacional y otras.

N. Talleres de adiestramiento de los centros juveniles de seguridad social.

El Seguro Social ha creado estos centros con el fin de preparar a los jóvenes y poder enseñarles un oficio, requiriéndose tener un mínimo de 12 años de edad, y el ser asegurado o beneficiario de cualquier sexo.

Las materias que imparten son las siguientes: cerámica, modelado, escultura, dibujo, pintura, esmaltes, mosaicos y otras.

O. Talleres de adiestramiento de obreros calificados.

Para el ingreso a estos talleres se requiere ser asegurado o beneficiario del sexo masculino, con una edad de 14 años como mínima.

Las materias que se incluyen son las siguientes: carpintería, ebanistería, tapicería, radiotécnica, electrónica, electricidad, mecánica y troquelado, acabados industriales.

Con lo anterior, damos por terminado el análisis a los seguros, pensiones, ayudas y prestaciones que el Seguro Social -- otorga a sus asegurados y beneficiarios, breve análisis que por lo demás fue necesario, ya que el incumplimiento de ellas, trae consigo el de la tramitación y desahogo de procedimientos administrativos y auténticos procesos ante la administración, interpuestos por las partes inconformes a los actos del Instituto.

No debemos perder de vista el hecho, de que la mera tramitación de una pensión o de una ayuda ante el Seguro Social, representa en sí la dinámica de un procedimiento del orden administrativo a seguir, por todo lo cual, incluimos este análisis del derecho sustantivo en materia de seguridad social en la presente tesis.

#### 4. El Consejo Técnico.

"El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado por doce miembros, - correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado ante la misma Asamblea".

En los términos anteriormente transcritos, reza el artículo 112 de la Ley del Seguro Social, para posteriormente y dentro del mismo artículo estatuir que "El director general será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico"

El artículo 117 de la misma ley, designa cuales serán las funciones del Consejo Técnico, enumerándolas en nueve fracciones, y si efectuamos un análisis de dichas fracciones nos damos cuenta de que, con respecto a la resolución de los procedimientos administrativos -función fundamental del mismo-, únicamente hace referencia a ella en su fracción VII al decir: "conceder, rechazar y modificar pensiones". Sin embargo, nada nos dice acerca de la resolución que dicta el Consejo Técnico en relación a las inconformidades y recursos que se interponen ante el Instituto, con motivo de concesión, rechazo y modificación de pensiones; configurando así, la delegación de ley en el organismo mencionado, ya que es éste el único que dicta resolución a tales conflictos.

Corresponde al artículo 133, del capítulo IX, titulado "De las normas para casos de controversia" fijar las materias de inconformidad, en las cuales el Consejo Técnico decidirá en defi-

nitiva, y que son las siguientes: inscripción en el seguro; derecho a prestaciones; cuantía de subsidios y pensiones; distribución de aportes por valuaciones actuariales; liquidaciones de cuotas; fijación de clases o 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 patronos sujetos al régimen.

#### 5. Las Oficinas de Inconformidades.

Nos referiremos ahora, a las dos Oficinas de Inconformidades con las que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social, dependencias del orden jurídico, cuya misión consiste en elaborar proyectos de resolución a las inconformidades interpuestas ante el Consejo Técnico, para que éste finalmente y con base en el proyecto que resulte aprobado dicte la resolución definitiva.

Por su parte, el Reglamento de Organización Interna del -- Instituto Mexicano del Seguro Social, en su capítulo VIII, titulado "Del departamento jurídico y de estudios económicos" y concretamente en el artículo 16, consigna que "El departamento jurídico y de estudios económicos, comprenderá las secciones de -- estudios jurídicos, estudios económicos, consultas y de incon-- formidades".

Posteriormente y dentro del mismo artículo, se efectúa el enunciamiento en catorce fracciones, de las actividades a desarrollar por las diversas dependencias con que cuenta el departamento jurídico y de estudios económicos, siendo las fracciones II, V, VIII y XIV, aquellas que abordan principalmente la competencia y actividades de las oficinas de inconformidades, y en forma relevante la fracción V, la cual establece funciones con-

cretas y específicas de éstas; aunque en realidad las citadas fracciones erróneamente, no hacen una distinción clara de cuales funciones corresponden por separado a cada una de las secciones, pues siendo éstas en número de tres, y la de consultas y de inconformidades una de ellas, razón por la cual no existe una correcta delimitación de competencia y de funciones entre las mismas.

La fracción V, regula las funciones correspondientes a -- "Tramitar los recursos de inconformidad que se interpongan ante el Consejo Técnico, en los términos de la ley y sus reglamentos, desde el inicio del procedimiento hasta el estado de resolución, formulando el proyecto de fallo respectivo y turnándolo al Consejo Técnico". Nos parece ésta, la fracción medular de las que incluyen funciones que competen a las mencionadas Oficinas de Inconformidades, ya que las fracciones VIII y XIV hablan más bien de la actividad de consulta, y por lo tanto escapan al campo de actividad cuya tarea consiste en la formulación de proyectos de resolución de inconformidades, que es la que nos interesa, debido a la índole procedimental y procesal de este trabajo.

Ahora bien, el artículo 2o. del Reglamento del Artículo -- 133 de la Ley del Seguro Social, señala que "El trámite de las inconformidades estará a cargo de la Oficina de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico".

Actualmente, funcionan en el Instituto Mexicano del Seguro Social dos oficinas de inconformidades, siendo la primera de -- ellas la que desahoga todas las inconformidades correspondientes al Distrito Federal, y la segunda, la encargada de la tramitación de todas las inconformidades interpuestas en la provincia de nuestro país.

6. El Departamento de Riesgos Profesionales.

No profundizaremos mayormente, en este apartado, acerca -- del procedimiento administrativo que suelen llevar a cabo, por medio de sus representantes, las empresas afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, ante el Departamento de Riesgos Profesionales de dicha institución, en los cuales se pide la reducción del grado de riesgo profesional, las que divididas en -- cinco clases, mismas que son fijadas, según sus actividades, -- por el Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de riesgo para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades profesionales en vigor, el cual establece listados por separado de todos y cada uno de los tipos de industrias o actividades que -- deben quedar circunscritos a cada clase.

Pero sí haremos énfasis acerca de la falta total de un criterio unificado, entre los formantes de la Comisión Técnica, de que nos habla el artículo 5 del Reglamento de Clasificación de Empresas, ya que resulta común el que a varias empresas del mismo tipo, se les pidan medidas de seguridad e higiene diferentes, resultando de ello que algunas empresas clasificadas con un -- riesgo profesional alto, que funcionan en buenas condiciones de seguridad e higiene, piden al Departamento de Riesgos Profesionales la reducción del tanto por ciento del riesgo profesional por el cual están gravadas, y éste con posterioridad a la visita que hacen a la empresa los integrantes de la Comisión Técnica respectiva, exige el llevar a cabo una serie de medidas si -- no quieren ver aumentado el riesgo profesional de la misma.

Asimismo, en otros casos, una empresa que funciona en ma--llas o medianas condiciones de seguridad e higiene, en detrimen-

to de sus empleados y obreros, o bien posee un tanto por ciento de riesgo profesional bajo en su clase, o teniendo uno mediano o alto y pidiendo el mínimo de su actividad en sollicitus ante el Departamento de Riesgos Profesionales, resulta exigida de le ves mejoras por la Comisión Técnica, y una vez tomadas éstas, le es disminuido el riesgo profesional ante el Instituto.

En realidad, no existe una unificación de criterio acerca de cuales deben ser las medidas de seguridad e higiene, que deben reunir unos u otros tipos de actividades, y las personas -- versadas o concedoras de la seguridad e higiene industrial, -- son testigos lo mismo de empresas que funcionan en malas condiciones, catalogadas con el riesgo profesional mínimo de su clase, que de otras, que funcionando en condiciones inmejorables, aparecen registradas ante el Instituto con el riesgo profesional más alto de su clase, sin que éste pueda ser reducido, por más solicitudes que se dirijan al Departamento de Riesgos Profesionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ojalá, con la nueva Ley del Seguro Social, o bien con una reglamentación adecuada, se dé una solución a este problema, -- que en sí representa globalmente, uno de los motivos de inconformidad más frecuentes ante el Consejo Técnico del Instituto.

#### 7. Departamento de Cobranza.

Sin lugar a duda, la oficina de aclaraciones dependiente del Departamento de Cobranza, o mejor dicho, los actos de aclaración de créditos girados en contra de las empresas, en cédulas aclaratorias posteriores, así como las cédulas de cobro que expide el departamento de emisiones del propio Instituto, constituyen en sí, el mayor número de casos de inconformidad que --

las empresas y patronos interponen en contra del Instituto, ante el Consejo Técnico del mismo, como autoridad decisoria dentro de la fase procedimental de los conflictos surgidos entre la administración y los administrados.

En efecto, son tan comunes los errores del Departamento de Emisiones, ya sea confundiendo en las cédulas los números de registros patronales, o incluyendo en la cédula de cobro a un patrón los trabajadores que corresponden a otro, o la repetición constante del cobro de cuotas de trabajadores que ya fueron dados de baja, mismas que aun no han sido programadas en la división de informática, por lo cual siguen apareciendo indebidamente a cargo del patrón que en un tiempo los dió de alta, así como de una serie de anomalías de que padece el Departamento de Aclaraciones, que no efectúa la aclaración de las cédulas de cobro en la debida forma, en parte también, y justo es decirlo, por la lentitud de funciones del Departamento de Afiliación del Instituto, el cual en muchas ocasiones no realiza la aclaración pedida, sobre el caso concreto de uno o varios trabajadores, -- hasta el momento en que se encuentran vencidos los plazos de ley no tan sólo para efectuar aclaraciones, sino también para la interposición del recurso de inconformidad precedente, lo que hace que sean propiamente esta serie de actos de la administración, los que generen la mayor interposición de recursos de inconformidad en contra de dichos actos en materia de seguridad social, - en nuestro país.

Para dar solución a estos problemas debe efectuarse a la mayor brevedad posible, una renovación total en los departamentos de informática y de emisión de adeudos del Instituto, así -

como en los de afiliación y la oficina de aclaraciones dependiente del departamento de cobranza del mismo, que resultaría no sólo benéfica en sumo grado para el administrado, sino también para la administración, ya que ahorraría el Instituto con la implantación de sistemas, que ameriten de menor personal del que tiene actualmente y simplificarían en tiempo y dinero la labor administrativa.

### CAPITULO III

#### Los procedimientos administrativos en materia de seguridad social.

SUMARIO; 1. Clasificación de los conflictos en materia de seguridad social. 2. El recurso de inconformidad. 3. La demanda. 4. El procedimiento administrativo de aclaración. 5. Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. 6. Tramitación del recurso de inconformidad. 7. Las pruebas y su desahogo. 8. El recurso de revocación. 9. Distinción con el recurso de revocación que establece el Código Fiscal de la Federación, 10. Resolución al recurso de inconformidad. 11. El procedimiento administrativo de ejecución. 12. El procedimiento en materia de infracciones a la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos.

Una vez que en el capítulo primero de este trabajo han que dado analizadas las nociones de procedimiento y de proceso en general, así como las de procedimiento y proceso administrativo en concreto, en este capítulo estudiaremos el procedimiento o mejor dicho los procedimientos administrativos en materia de se guridad social.

El autor Gabino Fraga, opina que "El procedimiento adminis trativo tendrá que ser, por lo mismo, el que resulte de la conciliación de las exigencias del interés público y las del interés privado" (1), y lo anteriormente transcrito, por supuesto resulta aplicable al procedimiento administrativo visto única--

---

(1) El procedimiento administrativo y el artículo 14 cons titucional, en: "Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia", Tomo VI, Nos. 21-22, enero-junio de 1944, p. 12.

mente en el ámbito del Seguro Social, ya que como en el capítulo anterior indicamos, la materia de procedimientos y procesos de esta índole, resulta ser una sub-rama de otra principal que constituye el derecho procesal administrativo, por lo cual consideramos de acuerdo con el autor mencionado, que la conciliación de las exigencias del interés público y las del privado, conforman la misión de cualquier procedimiento administrativo, y por ende el de seguridad social.

Eduardo Pérez Jacome, en su artículo Los procedimientos ante el Seguro Social, menciona que "En los primeros pasos de un sistema de seguridad social los conflictos se originan fundamentalmente por las contradicciones y pugnas entre las clases sociales, entre el capital y el trabajo" (2).

1. Clasificación de los conflictos en materia de seguridad social.

Ahora bien, al abordar la clasificación de los conflictos jurisdiccionales en materia de seguridad social, Eduardo Pérez Jacome se inspira en la que el Dr. Bonilla Marín incluye en su obra Teoría del Seguro Social, clasificación que toma como bases diferenciativas, la materia misma del contradictorio que se plantea, así como las partes que intervienen en los conflictos jurisdiccionales.

La clasificación planteada por Eduardo Pérez Jacome, es la siguiente: los conflictos pueden surgir entre: 1) la institución aseguradora y los patronos; 2) la institución aseguradora y los beneficiarios asegurados por el sistema; 3) la institución aseguradora y el Estado; 4) la institución aseguradora y

---

(2) En: "Revista del ITAT", No. 10, 1960, p. 87.

los servicios médicos o instituciones con quienes se ha concertado la asistencia, o se ha otorgado la concesión del servicio público; 5) la institución aseguradora "A" e institución aseguradora "B" (en sistemas de diversidad de instituciones); 6) corporación obrera "A" y corporación obrera "B" (por ejemplo en -- cuanto a su participación en la integración de los órganos de -- la institución); 7) corporación patronal "A" y corporación pa-- tronal "B" (mismo caso del inciso anterior); 8) patrón "A" y pa-- trón "B" (por ejemplo sobre la obligación de cotizar a un obre-- ro común); 9) patrones y asegurados, y 10) Estado y patrones o asegurados (3).

Abundando en diversos criterios de clasificación, según el enfoque jurídico que se da a las diferentes materias que pueden engendrar conflictos jurisdiccionales, el mismo autor propone -- los que a continuación se mencionan:

a) Por cuanto al campo de aplicación del sistema, los conflictos pueden presentarse sobre una gran cantidad de cuestiones (por ejemplo, la existencia de un contrato de trabajo o de aprendizaje, o bien la relación de parentesco entre el asegurado y el patrón).

b) Si son conflictos acerca de las cotizaciones (pueden -- ser en relación a la procedencia de su exigibilidad, o a la fijación de su cuantía).

c) Si tienen por objeto lo relativo a prestaciones podrán enfocar materias tan diversas como la existencia y cuantificación de incapacidades, la edad del beneficiario, la fijación de

---

(3) Cfr. Pérez Jacome, obra citada, pp. 87 y 88.

la cuantía de los subsidios o de las pensiones, etc.

d) Si son conflictos referentes a la administración de la institución, podrán versar sobre el derecho a designar representantes en asambleas, consejos, comisiones o comités, sobre la validez de tales elecciones o sobre cuestiones diversas surgidas de la actuación de los órganos administrativos o de control (inversiones, operaciones financieras, etc.).

e) Con respecto a las disposiciones de las leyes del Seguro Social, pueden suscitarse contravenciones, infracciones de las normas que ameritan acción sancionadora; las principales infracciones como el no afiliarse, el no cotizar o demorar las aportaciones, la obtención ilegal de prestaciones, la falsificación de documentos, etc., pueden traer aparejadas la aplicación de prisiones o multas, pago de las cantidades insatisfechas con o sin recargo, etc.

f) Pueden surgir, finalmente, conflictos jurisdiccionales particularísimos, para los que correlativamente existirán procedimientos diversos de solución en cada caso; ejemplo típico podría ser lo relativo a la determinación de la agrupación mayoritaria entre las organizaciones de los trabajadores, para efectos de la elección de los miembros obreros en las asambleas u órganos supremos de gobierno de la institución (4).

Con los criterios de clasificación, acerca de las materias conflictivas que pueden traer consigo el desahogo de procedimientos, así como de futuros procesos administrativos, ya sea en ellos la parte actora el administrado o la administración --

---

(4) Con respecto a los incisos a) a e), véase: Pérez Jacome, obra citada, pp. 88-90; en relación con el inciso f), únicamente hemos tomado la idea del autor señalado.

misma, por medio de las demandas e impugnaciones de ley, llevadas a cabo ante las autoridades competentes, y promovidas por los sujetos autorizados para hacerlas, damos por cerrado el estudio y enumeración de las materias conflictivas dentro del régimen de seguridad social en México, pasando en el siguiente apartado al análisis del recurso de inconformidad.

## 2. El recurso de inconformidad.

Es el artículo 133, primero del capítulo IX de la Ley del Seguro Social, titulado "De las normas para casos de controversia", el que junto con el reglamento de este mismo artículo, establecen la procedencia y requisitos del recurso de inconformidad en materia de seguridad social en nuestro país.

En efecto, es el artículo mencionado, el que enumera las personas que pueden inconformarse ante el Consejo Técnico del Instituto, y que son: a) los patronos; b) los asegurados y c) los familiares beneficiarios.

Así como las materias que pueden ser objeto de la interposición de un recurso de inconformidad, y que de acuerdo a la enumeración legal de dicho artículo, son las siguientes: a) inscripción en el Seguro; b) derecho a prestaciones; c) cuantía de subsidios o pensiones; d) distribución de aportes por valuaciones actuariales; e) liquidación de cuotas; f) fijación de clases o grados de riesgo; g) pago de capitales constitutivos; y, n) cualquier acto del instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patronos sujetos al régimen.

Hasta aquí, la fijación de las materias de inconformidad,

las cuales en muchos casos no tan sólo van a generar el procedimiento administrativo llamado recurso de inconformidad, u otro de índole jurídica similar, sino auténticos procesos administrativos, en todos aquellos casos en que el acto resolutivo de la administración, el cual en materia de seguridad social y con relación a las materias anteriormente enunciadas, es emitido por el Consejo Técnico, sea impugnado ante el organismo jurisdiccional competente independiente del Seguro Social, para estudio y decisión precluyendo así la etapa procedimental, para dar nacimiento a la etapa procesal.

Ahora bien, el párrafo segundo del mencionado artículo 133 de la Ley del Seguro Social, a la letra dice: "Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputarán consentidos por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos".

Es aquí, donde encontramos el principio que rige en el campo del derecho administrativo en general, y en el de la seguridad social en particular, consistente en el ejercicio primario y forzoso del recurso o de los recursos de ley hasta su total agotamiento y resolución, para poder hasta después de ello, impugnar la resolución dictada, entablado un auténtico proceso en contra de la administración.

El notable procesalista Eduardo J. Couture, en su interesante artículo El agotamiento de la vía administrativa como presupuesto procesal, nos dice que: "El agotamiento de la vía administrativa se inspira en un principio de economía procesal" (5).

---

(5) En: "Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración", Año 52, Nos. 11-12 de 1954, Montevideo, p. 258.

Seguramente que el gran procesalista, nos habla de la utilidad que prestaría el agotamiento de una vía administrativa, - en la cual sin necesidad de un proceso, el acto primario de la administración, es sometido a una auténtica depuración, por parte de la misma administración, creemos que en este supuesto, si resulta de utilidad el agotamiento de la vía administrativa con anterioridad a la procesal, ya que la mayoría de los actos que acarrearán inconformidad en un principio, son resueltos satisfactoriamente y de acuerdo a derecho, impidiendo así el desahogo de un proceso, que resulta de mayor costo y tiempo a la administración y al administrado.

Ahora bien, dentro de un sistema procedimental, en el cual el agotamiento de los recursos, no representa ni lleva a cabo una auténtica depuración de los actos administrativos primarios, el sistema planteado resulta completamente contraproducente, ya que en la mayoría de los casos, las inconformidades de los administrados no son resueltas justamente, dentro de un ámbito procedimental, sino que resulta necesaria la interposición de la demanda procesal, para obtener una resolución legal, de lo cual resulta, que tanto la administración como el administrado se ven obligados a efectuar mayores erogaciones en numerario, así como a la espera de una resolución que ponga fin al conflicto planteado en el ámbito procedimental, en la etapa de lo procesal.

Es el párrafo tercero y último del artículo 133, el que nos remite al reglamento de este mismo artículo, el cual determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad.

Dicho reglamento en su artículo 1o. establece que "La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este reglamento o, en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación y a las de la Ley Federal del Trabajo", siendo como son ambos ordenamientos jurídicos comúnmente supletorios de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

### 3. La demanda.

Con plena justeza, Alfonso Nava Negrete al comentar los requisitos que los artículos 3o. y 4o. del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social para la interposición del recurso de inconformidad, nos dice "Compárense estos requisitos con los prescritos y exigidos por el artículo 255 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal para la demanda, y la diferencia es mínima" (6).

Ahora bien, en cuanto a la representación de las personas físicas y personas jurídicas colectivas en relación a la interposición de un recurso de inconformidad, encontramos la misma similitud que apunta el autor mencionado, ya que las personas físicas pueden ser representadas voluntariamente por medio de un mandato, y para las personas incapacitadas, o los menores de edad, sometidos a tutela o patria potestad, la representación deja de ser voluntaria para convertirse en necesaria.

Por su parte las personas jurídicas colectivas requieren para su representación forzosamente de una persona física representante legal de las mismas.

---

(6) Derecho procesal administrativo (tesis profesional), México, 1958, p. 75.

Dado lo cual, los representantes legales para acreditar la representación con que se ostenten en el procedimiento, deberán acompañar a la demanda, los documentos siguientes, relación de los cuales transportamos íntegramente en su texto la que en su Tesis Profesional, incluye Francisco Ponce Gómez, a saber: "El poder, mandato requisitado, según la cuantía del negocio, conforme a lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y la Ley General del Timbre" (7).

Aunque el autor no incluye en su relación, el poder notarial para representar a la persona jurídica colectiva, en pleitos y cobranzas, el cual basta acompañar a la demanda de inconformidad en copia certificada ante notario, para que se tenga por acreditada la personalidad jurídica de quien promueve, e inclusive para la interposición de futuros recursos de inconformidad o de revocación ante el Consejo Técnico del Instituto, bastará el hacer referencia a que en la inconformidad de tal fecha y número, se tiene acreditada la representación jurídica de la persona jurídica colectiva de que se trate, con la física del que promueve, para que se de por válida la representación en el nuevo procedimiento.

Una vez que hemos hecho la aclaración anterior, continuaremos con la enumeración de la documentación necesaria que se debe acompañar por el representante legal para acreditar su representación.

"El testimonio de la escritura constitutiva de la sociedad o copia del acta de la asamblea en que se haya nombrado represen

---

(7) Estudio del proceso administrativo en la legislación mexicana, México, 1964, p. 43.

tante de la sociedad al demandante" (8).

Lo apuntado anteriormente, al referirnos al poder específico para pleitos y cobranzas, es aplicable al testimonio de referencia, el cual suele ser común en las empresas que nombran representante legal, o varios de ellos para el desahogo de todo tipo de procedimientos y procesos jurídicos.

En su caso "copia certificada del Registro Civil, de la cual resulte el ejercicio de la patria potestad; copia de la resolución judicial que otorgó la tutela; copia de la resolución judicial que aprobó el nombramiento del albacea" (9).

"En cuanto a la personalidad para demandar la nulidad de una resolución o acto emanado del Consejo Técnico del Seguro Social, es el patrón el que tiene la personalidad, por cuenta propia y por cuenta del trabajador, de conformidad con el artículo 29 de la Ley del Seguro Social" (10).

La realidad es, que en materia de procedimientos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, según la materia del contradictorio de la cual se trate, tanto el patrón como el asegurado, el primero por medio de su clave patronal, y el segundo por el número de su afiliación, son los que interponen por separado los recursos de inconformidad que les son necesarios, aunque, y sobre todo en el caso patronal, muchas veces la defensa de sus intereses implica la defensa de derechos que son propios de un asegurado afiliado a su clave patronal, o bien el --

---

(8) Ponce Gómez, obra citada, p. 43.

(9) Ponce Gómez, obra citada, p. 43.

(10) Ponce Gómez, obra citada, p. 42.

desconocimiento o negación de los mismos.

El artículo 40. del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, a la letra dice: "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. La interposición del recurso se hará directamente o por medio de correo certificado, en escrito dirigido al Consejo Técnico del Instituto. En el segundo de estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo aquella en que éste hubiere sido depositado en la oficina postal correspondiente. Cuando el recurso se interpusiera extemporáneamente, será desechado de plano. Si la extemporaneidad resultare acreditada en el curso del procedimiento, la resolución definitiva decretará el sobreseimiento".

Si analizamos una por una, la totalidad de las materias fijadas por el artículo 133, acerca de las cuales puede interponerse ante el Consejo Técnico el recurso de inconformidad, parecería a simple vista que todas y cada una de ellas, quedan debidamente regidas por el artículo 40. del reglamento del artículo 133, y que no debiera existir ningún problema en cuanto a la aplicación del mismo, pero en tratándose de la materia mencionada en quinto lugar en la enumeración del artículo 133, o sea de "liquidaciones de cuotas", se presentan serios problemas, ya que, comúnmente, el patrón notificado realiza previamente al ejercicio del recurso de inconformidad el uso del procedimiento llamado de aclaraciones.

#### 4. El procedimiento administrativo de aclaración.

Con base en el artículo 17 del Reglamento de Pago de Cuo--

tas y Contribuciones se concede un plazo de 15 días hábiles, para aducir las aclaraciones que se consideren pertinentes a las cédulas de notificación de cuotas obrero-patronales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En efecto, el citado artículo indica; "La liquidación formulada en los términos de los párrafos anteriores se notificará al patrón para que, en un término de quince días hábiles, aduzca las aclaraciones debidamente fundadas que estime pertinentes, y para que, en su caso, entere las cotizaciones adecuadas".

En realidad, el procedimiento administrativo de aclaración, es útil y necesario de todo punto de vista, ya que en muchas ocasiones evita el que tenga que interponerse un recurso de inconformidad.

La oportunidad que da el artículo 17 del reglamento invocado, a los patrones, o a sus representantes legales, de poderse presentar al Departamento de Cobranzas y efectuar todas aquellas aclaraciones pertinentes, ya sea por medio de la presentación de las listas de raya, debidamente firmadas por los trabajadores, o de nóminas del pago bimestral de cuotas obrero patronales efectuadas al Instituto, así como de avisos de alta, baja y modificación de salarios de trabajadores, etc., hacen que en muchas ocasiones el crédito primario notificado por el Departamento de Emisiones del Instituto, se reduzca al que en realidad corresponda, evitando, como dijimos antes, el que se interpongan una gran cantidad de recursos de inconformidad en contra del Consejo Técnico; que aumentarían de manera innecesaria los que en cantidad abultada desahoga por medio de las Oficinas de Inconformidades de esa Institución.

Pero es en este paso procedimental de aclaración de cédulas, en el cual se suscitan serias confusiones que van a afectar seriamente los derechos de ley, de todas aquellas personas físicas y jurídicas colectivas que con el carácter de patrones, realizan aclaraciones ante el departamento que para el efecto, tiene el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Y dichas confusiones se generan, en concreto, por la costumbre, por lo demás completamente ilegal de dichos representantes, de dar a los patrones o a sus representantes legales, las nuevas cédulas resultantes de las aclaraciones efectuadas, con el nuevo crédito que sustituye al anterior aclarado, apareciendo en dichas cédulas la fecha de notificación de la primera cédula que ya fue aclarada, y en cuya sustitución precisamente se expide una segunda, con el crédito líquido resultante de la misma aclaración.

Obvio resulta el señalar, la ilegalidad de tal medida, pues al notificar a los patrones las nuevas cédulas de diferencias a su cargo, con la fecha de notificación de las primeras ya aclaradas, en la mayoría de los casos, estos quedan en notorio estado de indefensión ante la administración, puesto que no pueden ya ejercitar la interposición del recurso de inconformidad, por la extemporaneidad del mismo, en relación a la fecha de notificación que aparece en los conceptos producto de la aclaración efectuada, en razón de lo que establece el artículo 20 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social: "Las liquidaciones formuladas por el Instituto, en los términos de los artículos 16 y 17 de este reglamento, constituirán el título de crédito respectivo a favor del Instituto y serán notificadas al patrón para que, en un plazo de - -

veinte días de calendario, acuda a pagar su importe más los recargos correspondientes, o las recurra en los términos del artículo 133 de la ley".

Pues bien, sucede que con la costumbre de notificar los -- créditos aclarados con la fecha de los créditos primarios, casi siempre el patrón se encuentra en notorio estado de indefensión ante la administración, con la violación flagrante del artículo 14 constitucional, ya que de interponer el recurso de inconformidad por no encontrarse de acuerdo, con el resultado obtenido al haber desahogado el previo procedimiento administrativo de aclaración, se encontrará con la resultante de que el recurso -- de inconformidad es desechado por extemporáneo.

Ahora bien, lo anteriormente expuesto jamás sucedería, si los nuevos créditos, tal y como debe ser, fueran notificados -- con la fecha del día y mes en que de hecho se efectúan, máxime que el artículo 20 del reglamento en análisis, al hablar de estos créditos nos dice simple y llanamente, "y serán notificados al patrón" sin hacer ninguna mención de la fecha de notificación de los créditos primarios ya aclarados, y tiene como fecha válida de notificación de los créditos ya deducidos, la del día y -- fecha en que éstos se efectúen.

A mayor abundamiento, diremos que la notificación de créditos a cargo de un patrón, de acuerdo a lo que estipula el inciso a, del artículo 60. del Reglamento del artículo 133 de la -- Ley del Seguro Social, pertenece a las que deben efectuarse personalmente, ya que el inciso en cuestión, consigna con respecto a las notificaciones que deban realizarse personalmente, que se harán "en la forma señalada por el Código Fiscal de la Federa--

ción, cuando se trate de resoluciones definitivas o de acuerdos que desechen o den entrada al recurso, que rechacen una garantía o que contengan el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo".

Siendo justamente las notificaciones de créditos en estudio de tal naturaleza, que encajan dentro del último de los supuestos del inciso transcrito, ya que contienen el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo; puesto que el patrón notificado o lleva a cabo el acto consistente en el pago de las cantidades que se le requieren, o bien interpone el recurso de inconformidad con base en los citados créditos, dentro del tiempo y lineamientos establecidos en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social y su reglamento.

Asimismo, es común el error de notificar los créditos con cualquier empleado del negocio, sobre todo en los negocios pequeños, infringiendo lo dispuesto en el artículo 60. del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, de tal forma que si existe negligencia o descuido del empleado notificado, el patrón o su representante muchas veces se enteran de la existencia de esos créditos a su cargo, cuando ya son requeridos para su cobro por la Oficina Federal de Hacienda # 21, que es la que lleva a cabo los procedimientos administrativos de ejecución a favor del Instituto.

Con lo anterior, damos por cerrado el análisis de dos de las anomalías principales, que en materia de notificaciones, padece el procedimiento administrativo de la seguridad social en México, la primera de ellas, o sea la errónea costumbre de notificar los créditos secundarios aclarados con la fecha de los --

primeros, cuando la notificación es hecha personalmente a los patrones o a sus representantes, es un lineamiento ilegal inexplicable a todas luces que sigue siempre el Departamento de Aclaraciones y Cobranzas, complicando en esta forma, aun más una fase procedimental, que debería tratarse de simplificar y no alargar indebidamente.

La segunda, tan ilegal y errónea como la primera, por fortuna no siempre se sigue por los notificadores del Instituto, y algunos de ellos tienen buen cuidado de notificar con el patrón del negocio, o con su representante legal dejando el citatorio pertinente de no encontrarse en el negocio en el momento de realizar la diligencia de notificación, ni el uno ni el otro; ahorrando así la serie de problemas y contingencias que ocasiona, el notificar a un patrón de un crédito en su contra con el primer empleado que se encuentre en un negocio.

##### 5. Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

Este procedimiento recibe también el nombre de económico-coactivo y como tal, se le denomina en el capítulo IV del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, el cual en los dos artículos que comprende y que son el 27 y el 28, nos da los lineamientos consistentes en determinar cuáles son las autoridades ante quienes puede pedirse la mencionada suspensión, así como quien la decreta, y la sujeción del mismo a lo que acerca de esta materia establece el Código Fiscal de la Federación.

Eduardo Pérez Jacome, nos dice al respecto: "Al momento de interponerse el recurso podrá pedirse la suspensión del procedimiento económico-coactivo, en el mismo escrito de la demanda; -

la suspensión será decretada por el secretario general mediante el otorgamiento de las garantías que el Código Fiscal de la Federación establece y con sujeción a las normas de este mismo ordenamiento.

Si el acto reclamado está ya en vías de ejecución, podrá solicitarse la suspensión ante la secretaría general o ante la autoridad ejecutora correspondiente, substanciándose en todo lo conducente conforme a las normas del Código Fiscal.

En caso de que el fallo fuera favorable al recurrente se procederá a la cancelación de la garantía otorgada" (11).

Diremos, abundando en lo anterior, que la forma en que se garantiza el interés fiscal, en la mayoría de los casos, tratándose de procedimientos en materia de seguridad social y en concreto en el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico, consiste en fianza otorgada por compañía autorizada, en la cual se incluye el monto de la suerte principal de que se trate, más un 48% de recargos de ley sobre el monto del total de los aportes, capital constitutivo, o cantidad acerca de la cual se interpone la inconformidad.

Cabe señalar que dada la tardanza de la administración en la resolución de los conflictos procedimentales que le son interpuestos, los demandantes tienen que renovar anualmente las primas de las fianzas primarias interpuestas, y como la vigencia de la garantía del interés fiscal, debe subsistir en la fase procesal, en la que puede desembocar el procedimiento inicial, como sucede en la mayoría de los casos, se presenta el caso de que las simples primas de las fianzas comúnmente constituyen un

---

(11) Pérez Jacome, obra citada, p. 112.

gasto cuantioso e irrecuperable para el demandante, en relación al monto del negocio, de tal suerte, que aunque la fortuna al final sonría al demandante, con una decisión favorable, que si como tal le es otorgada no constituye un mérito de la administración de justicia, sino un deber irrevocable, siempre el demandante sale perdiendo, con las erogaciones que para cubrir el importe de diversas primas de fianza, tuvo que efectuar.

Asimismo, el descontrol que existe entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Oficina Federal de Hacienda encargada de llevar a cabo los procedimientos administrativos de ejecución, es tal, que resulta de lo más común el que el demandante o su representante legal, en todos aquellos procedimientos interpuestos que tuvieron una resolución negativa a sus intereses por el Consejo Técnico en la fase procedimental, la cual ha sido impugnada en tal forma que ahora la etapa de estudio y resolución del conflicto pertenece a la del proceso; tienen que presentarse ante la Oficina Federal de Hacienda correspondiente, con las copias del escrito de demanda procesal debidamente sellados en la oficialia de partes conducente, así como una copia de la póliza de la fianza respectiva y otra del escrito de inconformidad, y de no haberse pedido en el mismo la suspensión del procedimiento económico-coactivo, otra copia de dicho escrito, ya que es rutinario el requerimiento de créditos a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, que se encuentran en revisión procesal, sin que inexplicablemente tenga conocimiento la Oficina Federal de Hacienda, ni por supuesto el ejecutor designado de la misma, de que aun no media la resolución procesal que pondrá término y resolverá acerca del crédito que indebidamente se pretende hacer efectivo.

Este es sin duda uno de los problemas en materia de procedimientos administrativos de seguridad social, más descuidados en nuestro país, el que escribe, en gestiones realizadas como -apoderado patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en concreto ante la Oficina Federal de Hacienda # 21, ha tenido que presentarse ante dicha oficina, por diversos requerimientos de cobro del mismo asunto, realizados por ejecutores con --lapsos de dos o tres meses, a pedir la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, en vista de que aun no mediaba una resolución procesal definitiva al conflicto de intereses planteado ante la administración, teniendo que dejar para conseguir la mencionada y justa suspensión, copias de todos los escritos a que me refiero en el párrafo anterior, siendo tal el -descuido que priva en dicha oficina, que al volver a intentar -nueva e injustamente el cobro por múltiples ocasiones, nunca --constan en el expediente del asunto en cuestión, las copias de escritos y pólizas y es necesario volver a dejar otras tantas -copias de los documentos mencionados.

Existe tal anarquía al respecto, que a veces se pretende -realizar el procedimiento económico-coactivo, acerca de créditos que aun se encuentran en la fase procedimental, o sea sin -que todavía medie una resolución en la vía procedimental o de -recurso, no obstante que se haya pedido dentro del tiempo de --ley la suspensión del procedimiento de ejecución, y que se hayan acompañado el original y las copias de la fianza necesaria, como garantía del interés fiscal.

No sabemos realmente a que obedecerá tan ilegal costumbre, pero trae consigo una serie de perjuicios para el administrado,

ya que por un lado deberá realizar personalmente, o por medio de su representante, todas las gestiones a las cuales nos hemos referido, con múltiples tropiezos, ya que comúnmente carece ya de copias de escritos y de copias de la póliza de fianza que -- presentó como garantía, porque ya entregó todas las que tenía -- en el escrito previo de demanda y en las ocasiones en que injustamente se le ha querido hacer efectivo el crédito que aun está en litigio, así como tener que integrar en las cajas de la Oficina Federal de Hacienda, gastos de requerimiento de todo punto indebidos.

Al final de cuentas, ante la expectativa de tener que interponer un procedimiento administrativo, para poder quizá obtener una resolución justa con el tiempo, por una cantidad que casi siempre resulta pequeña, el patrón para evitarse más problemas prefiere pagar y dar injusto fin a la contingencia surgida, por un error de la administración.

#### 6. Tramitación del recurso de inconformidad.

El artículo 11 del capítulo II del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, establece respecto a la tramitación del recurso de inconformidad, o de las inconformidades -- en sí, lo siguiente: "Admitido que hubiere sido el recurso de -- inconformidad, se pedirán de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el preciso término de tres días, a menos que fuere necesario -- practicar alguna inspección o diligencia especial, en cuyo caso el secretario general, en vista de las circunstancias, señalará el término dentro del cual habrá de ser producido el informe solicitado".

Estos informes a que se refiere el artículo transcrito, -- pueden ser de muy diversa índole, si por ejemplo se trata de la verificación de la fecha de inscripción o modificaciones de salarios de trabajadores, el informe deberá rendirlo el departamento de afiliación del Instituto, si se niega por parte del patrón el haber firmado en reconocimiento un acta de modificaciones de salarios, grupos de cotización, o fechas de inscripción de trabajadores, deberá rendir el informe el departamento de Auditoria a las empresas, así como anteriormente en estos casos, lo hacia la comisión empresarial y obrera, y en un principio el ya desaparecido departamento de inspección y vigilancia del -- Instituto Mexicano del Seguro Social.

Asimismo, los informes mencionados pueden ser pedidos por el interés del Instituto mismo, o bien por el de la parte inconforme para el correcto esclarecimiento de los puntos controvertidos a que puedan dar luz, ya que el cuerpo de abogados de las oficinas de inconformidades con que cuenta el Seguro Social, no constituye ni más ni menos que el conjunto de abogados defensores de los intereses en juego en materia de inconformidades de la institución a que pertenecen.

Justo es mencionar el hecho, de que los informes pedidos, en muchas ocasiones, por no decir en la inmensa mayoría de los casos, no son rendidos en el plazo de tres días señalado por el artículo de referencia, siendo que la tardanza en que suelen incurrir las dependencias encargadas de proporcionarlos, es uno -- de los factores determinantes de la lentitud con la que suelen desahogarse y tramitarse los recursos de inconformidad, en la -- fase que culmina con el proyecto de resolución emitido por la -- oficina de inconformidades que conoció del procedimiento admi--

nistrativo que le fue turnado.

7. Las pruebas y su desahogo.

Aunque en realidad los informes que rinden las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, que analizamos en el apartado anterior, corresponden en cuanto a su valor probatorio en el procedimiento administrativo, así como en un futuro proceso administrativo, al de pruebas documentales. El Reglamento del Artículo 133, nos habla de estos informes por separado en sus artículos 11 y 12, éste último, en su redacción inicial habla de las pruebas documentales, para referirse posteriormente, a todos los demás tipos de prueba, válidos en materia de recursos de inconformidad, al indicar lo siguiente: "Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes a menos que, por no estar a disposición del interesado, deban redactarse por la oficina de inconformidades, en cuyo caso el impugnador deberá designar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios", ~~en su primer párrafo.~~

Y es en la última parte de este primer párrafo, en donde vemos que cataloga como pruebas documentales los datos que aparecen en los archivos, oficinas y dependencias del Instituto, todo lo cual da aun mayor certeza a lo expuesto anteriormente, o sea que los informes que rinden los archivos, oficinas, departamentos, dependencias, etc., del mismo, ya que siempre son rendidos ante la oficina de inconformidades solicitante por escrito, hace que en cuanto a la catalogación de pruebas, queden incluidos dentro de las pruebas documentales.

El artículo 12, en su segundo párrafo se refiere a la prue

ba pericial, respecto a la cual indica lo siguiente: "La prueba pericial se ofrecerá designando el recurrente el perito que le corresponde, el cual habra de tener conocimiento en la ciencia, o arte sobre la que verse la prueba y llenar los requisitos que, en su caso, exija la Ley General de Profesiones. La dependencia del Instituto de la que emane el acto reclamado, designará a su vez otro perito, en los términos anteriores y el tercero, en caso de discordia, será nombrado por la Secretaría de Economía (12), previa solicitud de la oficina de inconformidades".

Posteriormente, el artículo 12 en análisis, pasa a la prueba de inspección, estableciendo respecto a ella, que "será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar".

En realidad, de este tipo de prueba, es de los que con más frecuencia se hace uso en materia de inconformidades, ya sea -- por la parte actora, como por las oficinas de inconformidades dependientes del Instituto, y la inspección en sí puede versar sobre una gran variedad de puntos, según sean los puntos controvertidos, que han generado el conflicto de intereses entre la administración y el administrado.

Si el conflicto de intereses, es por la catalogación que hace el Instituto de la actividad o giro de una empresa, la inspección se hará en el domicilio de ubicación de la empresa, y la puede pedir el patrón afiliado al Instituto, o la puede realizar éste por medio del personal competente del departamento de riesgos profesionales, y versará sobre las actividades y giro de la empresa, con la finalidad de verificar así, si es jus-

---

(12) Ahora Secretaría de Industria y Comercio.

ta o no su catalogación dentro de determinada clase de riesgo - ante el Instituto.

Asimismo, si es por el aumento de la prima de cotización - dentro de su clase, versará sobre las condiciones de seguridad e higiene en que viene operando la empresa de que se trate, con la finalidad de certificar si resultó justo el aumento del grado de riesgo profesional en ella efectuado.

La inspección en otras ocasiones podrá versar en la vista que se haga a las listas de raya de la empresa, y puede ser - - ofrecida como prueba por el promovente, o en ciertos casos, la oficina de inconformidades mandará vista e inspección de las -- mismas a la empresa en cuestión, o bien solicitará su vista en las oficinas en donde estas dependencias laboran, con el propósito de comprobar el salario que aparece percibido por cada trabajador, así como las fechas de modificación de salarios que en ellas aparecen, o las inscripciones y bajas, de cada trabajador dentro del negocio para el efecto de cotejar dichas listas de raya con la cédula anual de pago del impuesto al producto del trabajo, y los libros de contabilidad de la empresa, procedimiento que, por otro lado, es el más comúnmente seguido, cuando existe desacuerdo entre el Instituto y alguna empresa, acerca - del monto de las cuotas que debieron integrarse al Instituto, - o de la fecha en que debieron pagarse, así como la operancia de cambios de salarios y grupos de cotización, de uno o varios trabajadores.

"La testimonial se propondrá mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso".

Lo anterior, es lo estipulado en el antepenúltimo párrafo del artículo de referencia, al tocar el turno a la prueba testimonial, y creemos necesario advertir, que son rarísimas las ocasiones en que el abogado, nombrado por la oficina de inconformidades para el desahogo de esta prueba, pregunte a los testigos presentados por el inconforme, lo cual sería de gran utilidad para la comprobación de la veracidad de los hechos, que el testigo dice ser ciertos.

Por último, el multicitado artículo 12, hace mención a la prueba confesional y al respecto dice: "En el recurso de inconformidad no será admitida la prueba confesional; pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso o debate.

Un precepto análogo lo encontramos en el artículo 150 de la Ley de Amparo en vigor, y en materia de seguridad social se establece sin duda con base en que no es procedente el que absuelvan posiciones los representantes de dicha Institución.

Y posteriormente, el artículo 16 del citado reglamento indica que las pruebas deberán de rendirse en un plazo de quince días, con prórroga por una sola vez, a juicio de la secretaría general.

Para finalizar la materia de pruebas, diremos, que en contra de la no admisión de las mismas, por la secretaría del Instituto, cabe un recurso denominado de revocación.

#### 8. El recurso de revocación.

Tal y como lo indica el artículo 26 del reglamento en análisis, en el único artículo del capítulo III, titulado "Recur--

sos del procedimiento", se otorga un recurso de revocación especialísimo en materia de seguridad social, para interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo - en que se de cuenta de la inadmisibilidad de una prueba, recurso que se decidirá de plano, sin substanciación alguna.

Este mismo recurso, se otorga en igualdad de condiciones, en contra de las resoluciones de la secretaría general en materia de admisión del recurso y, en concreto, en contra de las notificaciones de los acuerdos que no admiten la demanda de inconformidad.

9. Distinción con el recurso de revocación que establece el Código Fiscal de la Federación.

En realidad, nada tiene que ver el recurso de revocación, que repetimos es especialísimo de la materia de procedimiento - en la seguridad social, con el recurso de revocación que establece el Código Fiscal de la Federación, en materia administrativa y, en concreto, en contra de las resoluciones administrativas en las que se determinen créditos fiscales, tal y como lo - señala el artículo 161 del citado ordenamiento, ya que existiendo en materia de seguridad social un recurso concreto, el cual es el de inconformidad, éste será el que deba agotarse en la -- etapa procedimental, así como el de revocación del Reglamento - del Artículo 133, en los casos concretos que para tal motivo de termine.

Por otra parte, el artículo 158 del Código Fiscal, cuando nos habla de los "demás ordenamientos fiscales", sin duda alguna se refiere en este caso a la Ley del Seguro Social y, en concreto, al Reglamento del Artículo 133, otorgándole tal categoría jurídica.

10. Resolución al recurso de inconformidad.

"Los proyectos de resolución serán elaborados por la oficina de inconformidades y sometidos a la consideración del Consejo Técnico, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se dé por terminado el trámite de los expedientes relativos".

En tal forma reza el artículo 18 del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, una vez que en el artículo 17 del mismo ordenamiento se fija un plazo de quince días para que, concluido el término de la recepción de pruebas, se pronuncie el fallo respectivo, de lo cual se desprende que el plazo de ocho días que estipula el reglamento para la elaboración de los proyectos de resolución, se deberán contar a partir del pronunciamiento del fallo respectivo de que nos habla el artículo 17 del reglamento.

Las resoluciones en inconformidades se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico y, en caso de disenso, los consejeros disidentes expresarán, al votar, que opinaron en contra, pudiendo formular voto particular razonado que se agregará al expediente, y que deberá ser formulado precisamente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la discusión del negocio.

El consejo técnico esta integrado, de acuerdo con el artículo 112 de la Ley del Seguro Social, por 12 miembros, de los cuales 4 serán representantes del sector obrero, 4 representantes del sector patronal y los 4 restantes lo serán del Estado mexicano, y es presidido por el director general del Instituto, quien a su vez, es el primer consejero representante del Estado, exigiéndose para quorum la presencia de cinco de sus integrantes.

tes como mínimo, incluyendo un representante de cada sector.

Ahora bien, para que el consejo técnico pueda tomar una -- decisión, deberán votar en el mismo sentido cuando menos cinco de sus integrantes.

Finalmente, el artículo 23 del reglamento, da un plazo de veinticuatro horas a la oficina de inconformidades para la notificación de las resoluciones dictadas a los recursos de inconformidad, contadas a partir de la fecha en que reciba esta oficina, los expedientes relativos procedentes del consejo técnico.

#### 11. El procedimiento administrativo de ejecución.

Corresponde al artículo 135 de la Ley del Seguro Social, - en su segundo párrafo, el delimitar los lineamientos del procedimiento administrativo de ejecución en materia de seguridad social, al indicar lo siguiente: "El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubier-- tas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases oficiosas y contenciosas del procedimiento tributario. Di chas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y co- bro de los créditos por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto".

Actualmente, tal y como ya lo mencionamos en alguna parte de nuestro trabajo, la Oficina Federal de Hacienda que lleva a cabo el procedimiento mencionado, es la número 21.

En cuanto al cálculo de los gastos de ejecución, que ocasio nan las gestiones de los inspectores, éstos se cuantifican aten

diendo a las tablas de tarifas, insertas en el capítulo III del reglamento para el pago de honorarios por notificación de créditos y para el cobro y aplicación de gastos de ejecución.

No nos referiremos en este apartado a la serie de anomalías en efectuar requerimientos, embargos y extracciones indebidos, por créditos que aun se encuentran en la etapa procedimental, o bien en la procesal, sin que medie una resolución a los mismos, gestiones que constantemente y sobre todo tratándose de asuntos que están por decidirse en la vía procesal realizan los inspectores de la Oficina Federal de Hacienda, encargada de llevar a cabo los procedimientos económico-coactivos a favor del Instituto, ya que en este mismo capítulo y al tratar de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, ya se hizo una crítica al respecto.

## 12. El procedimiento en materia de infracciones a la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos.

El reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos, en su artículo 10. establece que "Se sancionará con multa de \$50.00 a \$1,000.00 a los patrones que incurran en alguna de las faltas siguientes:

I.- No inscribirse o no inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro del término legal correspondiente;

II.- Proporcionar datos falsos en las declaraciones relacionadas con la inscripción o liquidación de cuotas u omitir los datos necesarios cuando con ello se perjudique a los asegurados o al Instituto;

- III.- No proporcionar los datos o documentos aclaratorios que - en relación con las cédulas de inscripción o de liquidación solicite el Instituto;
- IV.- Obstaculizar o impedir la visita a los establecimientos -- donde presten sus servicios los trabajadores sujetos al seguro;
- V.- No comunicar las bajas de personal que ocurran, o las modificaciones al salario, o cualquiera otra circunstancia que modifique los datos contenidos en la declaración de afiliación;
- VI.- No suministrar al Instituto la información que éste solicite en relación con las condiciones de trabajo, grado de riesgos, objeto de la empresa, naturaleza de las actividades que desarrolle, número de sus trabajadores, monto de sus salarios y demás datos conducentes;
- VII.- No llevar listas de raya o no conservarlas durante tres años posteriores a su fecha, salvo cuando ocupen menos de cinco trabajadores;
- VIII.- No comunicar, en su caso, el haber adquirido la calidad de patronos sustitutos dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se realice la substitución;
- IX.- Despedir o no aceptar a trabajadores por el solo hecho de que reclamen su afiliación en el Instituto Mexicano del Seguro Social;
- X.- No dar aviso con la oportunidad debida de la realización de un accidente de trabajo a alguno de sus obreros asegurados;
- XI.- Cualquier otro acto u omisión que infrinja disposiciones expresas de la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos, o -- que cause o pueda causar perjuicio al Instituto, a los asegurados o a sus beneficiarios.

Existe una indudable contradicción, entre este primer artí

culo del reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos y el artículo 140 de la Ley del Seguro Social, ya que el reglamento en análisis nos habla de una multa de \$50.00 a - - - \$1,000.00, mientras que la Ley del Seguro Social, en el mencionado artículo, establece un margen de \$50.00 a \$5,000.00 por actos u omisiones de parte de los patrones afiliados al régimen del seguro social, que indudablemente corresponden a varios de los motivos de infracción consignados en el listado anteriormente transcrito, que contiene el reglamento sobre la materia.

En efecto, el artículo 140 de la Ley del Seguro Social, -- nos dice literalmente lo siguiente: "Los actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones que están obligados a inscribirlos en el seguro obligatorio, se castigarán con multa de \$50.00 a \$5,000.00".

Urge por lo tanto, el que el reglamento sea modificado al límite señalado por la ley que indudablemente posee una mayor categoría jurídica, o bien de así juzgarlo el legislador, reformar el límite contenido en el artículo 140 de la Ley del Seguro Social, a la cantidad de \$1,000.00 si se considera excesivo el monto tope de \$5,000.00, para todos y cada uno de los casos de infracción indicados por el reglamento invocado.

Asimismo, el artículo segundo del reglamento en cuestión, estipula que: "Se sancionará con multa de \$10.00 a \$500.00, pero en todo caso dentro de los límites constitucionales, a los asegurados que incurran en alguna de las faltas siguientes:

I.- Obstaculizar el pago de sus cuotas;

II.- Impedir o tratar de impedir la visita al establecimiento -

en que prestan sus servicios;

III.- Impedir o dificultar en cualquiera forma los descuentos - que deban hacerse a sus salarios en aplicación de la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos;

IV.- Consentir que se les haga cotizar un grupo diverso al que legalmente les corresponda;

V.- Simular ausencias en su trabajo con el propósito de eludir el pago de cuotas;

VI.- Obtener o tratar de obtener prestaciones médicas o de cualquiera otra índole mediante simulaciones, sustitución de personas o a sabiendas de que no se tiene derecho a las mismas;

VII.- Retardar por cualquier medio la curación de enfermedades o accidentes;

VIII.- Solicitar innecesariamente los servicios médicos que proporcione el Instituto;

IX.- Consentir en que sus beneficiarios realicen en lo conducente alguno de los actos prohibidos por este artículo;

X.- Cualquier acto que tienda a eludir las obligaciones derivadas de la Ley del Seguro Social o de sus reglamentos o adquirir derechos que no les correspondan".

Por su parte el artículo 140 de la Ley del Seguro Social, en su segundo párrafo consigna que "También se impondrá una multa dentro de los límites constitucionales, a los asegurados, -- pensionados y familiares derechohabientes, en caso de que sus -- actos u omisiones perjudiquen al servicio".

Y para finalizar, en el último párrafo del mencionado artículo, aludiendo tanto a los actos u omisiones de los patrones, así como a los de los asegurados, pensionados y familiares derechohabientes, y en concreto, al referirse a la aplicación de --

las multas, que el mismo artículo fija, indica lo siguiente: --  
"Estas sanciones serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los términos del reglamento correspondiente, que señalará los actos u omisiones que no constituyen delito, así como el procedimiento para aplicar las sanciones".

Ahora bien, basta la lectura del reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos, para que nos percatemos de que no incluye ninguna relación de los "hechos no delictuosos" o los actos u omisiones no delictuosos, tal y como los llama el artículo 140 de la Ley del Seguro Social, y en cambio, el citado reglamento, si posee una enumeración suscita de faltas en que pueden incurrir el patrón y los asegurados en sus artículos primero y segundo.

Y esta constituye otra de las faltas de concordancia entre la Ley del Seguro Social y el reglamento respectivo, la cual --viene a sumarse a la ya señalada anteriormente, relativa al diferente valor monetario, fijado por la ley y reglamento, para la imposición de las multas a infracciones a la Ley del Seguro Social y de sus reglamentos, misma incorrección que debe corregirse.

El reglamento en análisis, al abordar los pormenores de tramitación del procedimiento que nos ocupa, indica lo siguiente: "El Instituto Mexicano del Seguro Social, al conocer de un acto u omisión de los comprendidos en los artículos que anteceden, --levantará el acta conducente, y anexando las pruebas que existieren, la remitirá con oficio a la Secretaría de Economía (13),

---

(13) En la actualidad, de este procedimiento se encarga la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

enviándose por correo certificado con acuse de recibo al presunto o presuntos responsables del hecho, copia del oficio y del acta levantados, indicándoles que disponen de un plazo de diez días, si residen en el Distrito Federal, y de quince si tienen su domicilio en cualquiera otra parte de la República, para ocurrir, si así lo desean, ante el Departamento de Seguros Sociales de la mencionada Secretaría, para exponer las pruebas y defensas que estimen convenientes".

Por su parte el artículo 4o. establece que la Secretaría de Economía (ahora del Trabajo y Previsión Social, según aclaración hecha en la nota número 13 de este capítulo), una vez transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 3o., tomando en cuenta las pruebas que se hubieren presentado, si las hubiere, resolverá en definitiva sobre la imposición de la multa.

Para finalizar, el citado reglamento, indica que las resoluciones en que se imponga una multa, se darán a conocer al infractor por correo certificado con acuse de recibo, previniéndolo de que debe hacer efectivo su importe en la oficina fiscal de la federación correspondiente, en un plazo que no exceda de quince días. Asimismo, faculta a la mencionada Secretaría para que en aquellos casos en que por la índole de los actos u omisiones cometidos, por su repetición o gravedad lo juzgue conveniente, consigne el asunto al Ministerio Público para que éste ejerza o proceda, la acción penal correspondiente.

Eduardo Pérez Jacome, al referirse en su interesante artículo, al procedimiento que nos ocupa, abordando dicho procedimiento desde el punto de vista del administrado, indica lo siguiente: "El medio de defensa más común en estos casos será la

impugnación de las actas levantadas por los inspectores, al descubrir infracciones a la Ley del Seguro Social en las visitas domiciliarias, que autoriza con todas las formalidades ya conocidas el artículo 16 constitucional; en relación a estas visitas, que tendrán por objeto la inspección de libros, documentos y papeles de las negociaciones, es de notar que el artículo 10 del reglamento, en su fracción VII, únicamente señala como infracción el no llevar listas de raya o no conservarlas durante tres años, siendo que la Ley del Seguro Social, en su artículo 27, fija un término de cinco años para esta obligación; al no existir la sanción legal correspondiente, es lógico concluir -- que el deber de conservar dichas listas está reducido a esos tres años" (14).

En realidad aquí el autor de mención, vuelve a encontrar otra contradicción de las existentes, por lo visto en gran número, entre el reglamento para la imposición de multas por las infracciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, y la Ley del Seguro Social vigente, lo cual hace que volvamos a insistir acerca de la imperiosa necesidad consistente en poner al día este reglamento, así como otros en materia de seguridad social en nuestro país, con la Ley del Seguro Social, ya que la existencia de disposiciones contradictorias entre aquellos y ésta, genera una serie de confusiones tanto en los representantes de la administración, como en los representados.

Creemos que con la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, se ofrece la mejor oportunidad al legislador de poner en concordancia jurídica, ambos tipos de cuerpos legales.

Ahora bien, de no ser posible, el que en todos los casos --

el cambio de la ley se adecúe a los reglamentos, éstos serán -- los que deberán ser reformados y puestos de acuerdo a la Ley -- que los generó, pero en una forma u otra debe intentarse a la -- mayor brevedad posible el formar el 'cuerpo jurídico homogéneo -- entre la Ley del Seguro Social y los reglamentos necesarios pa-- ra su justa aplicación.

Diremos para finalizar este capítulo, que al haber desaparecido desde hace varios años el Departamento de Inspección y -- Vigilancia del Instituto Mexicano del Seguro Social, los inspec-- tores a que se refiere el autor Eduardo Pérez Jacome (15), se -- han suprimido, y aunque con posterioridad se creó la Comisión -- de Orientación Empresarial y Obrera, la cual se decía contaba -- con orientadores en las ramas empresarial y obrera por separa-- do; sin embargo, la vida de esta comisión fue brevísima y tiene ya un tiempo que desapareció, sin que actualmente se sepa qui-- nes son los encargados de cumplir las funciones de los antiguos inspectores y orientadores del Seguro Social.

---

(15) A este respecto, consideramos importante recalcar que el autor mencionado escribió su artículo en 1960.

## CAPITULO IV

### Procesos en materia de Seguridad Social

SUMARIO: 1. El proceso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. A. La incompetencia, respecto al conocimiento de los procesos jurídicos en materia de seguridad social. B. La inexistencia de un procedimiento jurídico adecuado para la tramitación de los procesos que establece el artículo 134 de la Ley del Seguro Social. C. La inoperancia de los procedimientos de la Ley Federal del Trabajo, para la resolución de los procesos que consigna el artículo 134 de la Ley del Seguro Social. 2. El Tribunal Fiscal de la Federación. A. Las partes. B. El procedimiento. C. El Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal de anulación exclusivamente respecto a los procesos en materia de seguridad social. D. La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. E. Los incidentes. F. Los recursos. a) Reclamación. b) Queja. c) Revisión. 3. El amparo en materia de seguridad social. A. El procedimiento. B. La suspensión del acto reclamado. C. La indebida división de procesos y amparos en los tipos administrativo y laboral en materia de seguridad social. D. Recursos. a) Revisión. b) Queja. c) Reclamación. 4. Revisión fiscal.

1. El proceso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
  - A. La incompetencia, respecto al conocimiento de los procesos jurídicos en materia de seguridad social.

El artículo 134 de la Ley del Seguro Social vigente, indica lo siguiente: "Las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones

que esta ley otorga, se resolverán una vez agotado el recurso - que establece el artículo anterior, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

Ahora bien, la Ley Federal del Trabajo vigente, al referir se a la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en su artículo 604 establece lo siguiente: "Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas".

Pues bien, una vez analizada la competencia que la Ley Federal del Trabajo da a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, vemos que tan sólo se refiere a la de los conflictos entre patronos y trabajadores, y en ningún momento encontramos la mención dentro de la competencia de dicha Junta, sobre la admisión, tramitación y resolución de los procesos que se entablen en materia de seguridad social, por parte de los asegurados o de sus familiares beneficiarios en contra del Instituto, tendientes a la exigibilidad de las prestaciones que la Ley del Seguro Social les otorga.

De lo cual resulta una contradicción notoria, ya que la -- Ley del Seguro Social, descarga la función jurisdiccional del -- desahogo de los procesos, que tengan como motivo la impugnación de las resoluciones emitidas por el Consejo Técnico del mismo, en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin que la citada Ley Federal del Trabajo, no obstante que ha sido reformada y promulgada nuevamente, incluya dentro de la competencia de la

mencionada Junta, la de conocer de procesos en materia de seguridad social.

El Dr. Mario de la Cueva, al abordar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, nos dice lo siguiente: "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 dirimir 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" (1).

---

(1) Derecho mexicano del trabajo; 8a. ed. México, Porrúa, 1967, Tomo II, pp. 903-904.

Asimismo, el citado autor define los conflictos de trabajo como "las diferencias que se suscitan entre trabajadores y patrones, solamente entre aquéllos o únicamente entre éstos, en ocasión o con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo" (2).

Ahora bien, los argumentos transcritos anteriormente, robustecen aun más nuestra opinión respecto a la incompetencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, relativa al conocimiento de los procesos que tienen como causa la impugnación de las resoluciones en materia de inconformidades, e inclusive del recurso de revocación, en cuanto a las resoluciones dictadas a dicho recurso especial cuando resulta necesario su agotamiento, antes de intentar la vía procesal conducente, puesto que no -- existen como ya hemos dicho anteriormente, preceptos legales -- que la incluyan en su competencia, salvo la mención del artículo 134 de la Ley del Seguro Social.

En apoyo de la opinión que sustentamos, respecto a la incompetencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de la materia mencionada, citaremos y transcribiremos los conceptos del Lic. José Elías Najjar, el cual expone lo siguiente: "En la especie ya observamos que los conflictos provenientes del régimen de seguridad social, que nacen entre el Instituto y sus derecho-habientes por el no otorgamiento de las -- prestaciones a las que tienen derecho estos últimos, no son conflictos de trabajo, ya que no surgen del incumplimiento de las cláusulas contractuales que rigen la prestación de servicios; -

---

(2) Cueva, Mario de la, obra citada, tomo II, p. 729.

ni de la responsabilidad del patrón para con el trabajador por la aparición de un riesgo profesional, sino como hemos dejado dicho, los conflictos nacen o surgen por el incumplimiento de las obligaciones que absorbió el Instituto Mexicano del Seguro Social, consistentes en otorgar las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores por la realización de los riesgos de trabajo, ya que para ello fue especialmente creado.

El mismo concepto que los tratadistas apuntan de conflicto de trabajo, demuestra que no está comprendida en él, la idea de inconformidad proveniente del régimen de seguridad social que hemos dejado asentada" (3).

Abundando aun más sobre el tema, diremos que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tienen su fundamento, en la fracción XX del artículo 123 constitucional, la cual a la letra establece: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno".

Como podemos observar, la Constitución de nuestro país, no hace ninguna mención, ni en esta ni en ninguna otra fracción -- del artículo 123, al hecho de que dichas Juntas deban de conocer de los procesos en materia de seguridad social, que el artículo 134 de la Ley del Seguro Social sitúa en la esfera de conocimiento procesal de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

B. La inexistencia de un procedimiento jurídico adecuado para la tramitación de los procesos que establece el artículo 134 de la Ley del Seguro Social.

---

(3) La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el artículo 134 de la Ley del Seguro Social, (Tesis Profesional), p. 63.

Asimismo, si del examen legal resulta, a todas vistas la incompetencia de la mencionada Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, nos encontramos con el hecho consistente en la inexistencia de un procedimiento jurídico adecuado para la tramita-ción y resolución de las impugnaciones hechas a las resolucio--nes dictadas por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que no se encuentra mención alguna en los procedimientos consignados en la Ley Federal del Trabajo, a que alguno de ellos se aplique o se haga extensivo para la tramita-ción del proceso que consagra el artículo 134 de la Ley del Se--guro Social.

Realmente, no alcanzamos a comprender cual fue la razón o las razones en base a las cuales, tanto los juristas como los --legisladores que intervinieron en la redacción y contenido de --la actual Ley Federal del Trabajo, tomaron en cuenta para omi--tir toda mención acerca del proceso que consigna el artículo --134 de la Ley del Seguro Social, al establecer la competencia --de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como de la omisión en la redacción de los procedimientos en materia labo--ral, de todo procedimiento propio o pudiera servir en última --instancia, con las variantes necesarias para la tramitación de todos aquellos procesos que tuvieran como base la impugnación --a las resoluciones del Consejo Técnico del Instituto, hechas --por los asegurados o sus beneficiarios, y que tengan como causa el pretendido incumplimiento de alguna de las prestaciones a --que se obliga el Instituto para con todos aquellos que llenan --los requisitos de ley que los configuran como asegurados o bene--ficiarios de dicha institución.

Nos parece que la promulgación de una nueva Ley Federal --

del Trabajo, era la solución adecuada a la carencia de disposiciones jurídicas respecto a la incompetencia y falta de procedimiento jurídico idóneo, que encontrábamos en la Ley del Trabajo anterior, ya que la inclusión dentro de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, del conocimiento y resolución de los procesos interpuestos con base en lo establecido por el artículo 134 de la Ley del Seguro Social, así como la adición, en el apartado relativo a los procedimientos jurídicos, de un procedimiento jurídico propio y adecuado para la tramitación y resolución de este tipo de procesos, era la solución adecuada a un problema que sigue existente.

C. La inoperancia de los procedimientos de la Ley Federal del Trabajo, para la resolución de los procesos que consigna el artículo 134 de la Ley del Seguro Social.

La actual Ley Federal del Trabajo, incluye en su texto la mención de los siguientes procedimientos jurídicos:

- 1.- Procedimiento ante las Juntas de Conciliación.
- 2.- Procedimiento para la tramitación y resolución de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica.
- 3.- Procedimientos especiales.
- 4.- Procedimiento para la tramitación y resolución de los conflictos colectivos de naturaleza económica.

Basta dar una lectura a las disposiciones que regulan las bases y el desarrollo de los procedimientos antes mencionados, para llegar a la conclusión de que éstos no resultan ni idóneos, ni aplicables para el desahogo y resolución de los procesos en materia de seguridad social, y podemos citar como razón básica

suficiente, el hecho de la existencia en todos éstos, de la audiencia de avenencia, aunque en algunos casos la audiencia mencionada, en sí sea útil para el desahogo de otras formas procedimentales.

En efecto, la mención hecha en todos estos procedimientos de la audiencia de avenencia, o en otros casos, como en el del procedimiento para la tramitación y resolución de los conflictos colectivos de naturaleza económica, al hecho de que las Juntas deben intentar la conciliación de las partes en conflicto, no importando el estado en que se encuentre tal procedimiento, hacen inadecuados los citados procedimientos para la substanciación de los procesos que nos ocupan.

Obvio resulta el resaltar, que en tratándose de procesos en materia de seguridad social, en los cuales ya media una resolución dictada por la administración a un recurso de inconformidad primariamente interpuesto, y en el cual se ha dado nacimiento a la fase que llamamos procesal por la demanda de impugnación a la resolución dictada por el Seguro Social, el acto de la administración ha adquirido tal característica de definitividad, que hablar de una audiencia de avenencia entre el administrado y la administración, resultaría inconcebible.

Además, la índole de la materia de prestaciones que se reclaman del Instituto Mexicano del Seguro Social, con base en lo establecido en el artículo 134 de la Ley de la misma institución, no concede ninguna utilidad a esta audiencia, tal y como en contrario la tiene en tratándose de conflictos surgidos por las relaciones de trabajo.

Y es con base en todo lo expuesto, que consideramos de to-

suficiente, el hecho de la existencia en todos éstos, de la audiencia de avenencia, aunque en algunos casos la audiencia mencionada, en sí sea útil para el desahogo de otras formas procedimentales.

En efecto, la mención hecha en todos estos procedimientos de la audiencia de avenencia, o en otros casos, como en el del procedimiento para la tramitación y resolución de los conflictos colectivos de naturaleza económica, al hecho de que las Juntas deben intentar la conciliación de las partes en conflicto, no importando el estado en que se encuentre tal procedimiento, hacen inadecuados los citados procedimientos para la substanciación de los procesos que nos ocupan.

Obvio resulta el resaltar, que en tratándose de procesos - en materia de seguridad social, en los cuales ya media una resolución dictada por la administración a un recurso de inconformidad primariamente interpuesto, y en el cual se ha dado nacimiento a la fase que llamamos procesal por la demanda de impugnación a la resolución dictada por el Seguro Social, el acto de la administración ha adquirido tal característica de definitividad, que hablar de una audiencia de avenencia entre el administrado y la administración, resultaría inconcebible.

Además, la índole de la materia de prestaciones que se reclaman del Instituto Mexicano del Seguro Social, con base en lo establecido en el artículo 134 de la Ley de la misma institución, no concede ninguna utilidad a esta audiencia, tal y como en contrario la tiene en tratándose de conflictos surgidos por las relaciones de trabajo.

Y es con base en todo lo expuesto, que consideramos de to-

do punto de vista cierto, el que es incompetente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento de los procesos en materia de seguridad social, como cierta es la carencia de un procedimiento jurídico específico y adecuado para la tramitación y resolución de este tipo de procesos, en la Ley Federal del Trabajo vigente.

A continuación, hacemos la transcripción de los conceptos vertidos en la tesis profesional de José Elías Najjar, al abordar precisamente, el tema de si resulta o no competente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en relación al conocimiento de los procesos que delega en ella el artículo 134 de la Ley del Seguro Social, así como de la falta de un procedimiento jurídico idóneo para la tramitación y resolución de los mismos.

El autor citado, nos dice: "Resulta por tanto, que si la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje fue constituida para dirimir controversias entre el capital y el trabajo y las inconformidades que provienen del régimen de prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, no son de esta naturaleza, no es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el tribunal idóneo, desde el punto de vista constitucional, para conocer y resolver esta clase de diferencias" (4).

Y al referirse a los procedimientos de la Ley Federal del Trabajo, apunta lo siguiente: "Resulta que no son aplicables a los problemas provenientes del régimen de prestaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social ni por el sistema de subestanción del procedimiento, ni por la manera de apreciar los he-

---

(4) José Elías Najjar, José Antonio, obra citada, p. 63.

chos o estimar las pruebas que en el curso de la causa laboral se admiten, etc." (5).

Ahora bien, el estudio en cuanto al aspecto procedimental lo realizó el autor en relación al análisis de los procedimientos jurídicos establecidos en la recientemente derogada Ley Federal del Trabajo, pero dase el caso de que ni la anterior ni la presente, como ya lo hemos dicho, incluyen un procedimiento jurídico idóneo para la resolución de estos conflictos de intereses entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los asegurados o beneficiarios afectados.

En la realidad jurídica, los procesos en materia de seguridad social, producto de la impugnación a las resoluciones en materia de inconformidades, interpuestas por los asegurados y sus beneficiarios, son admitidos para su resolución en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; así como los procesos en materia de impugnación de las resoluciones dictadas a los patrones por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, toman la vía de resolución y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Actualmente los citados procesos se sustancian de acuerdo a las bases procedimentales, que consigna el "Procedimiento para la tramitación y resolución de los conflictos individuales y de los colectivos de naturaleza jurídica" contenido en el capítulo V del título trece de la actual Ley Federal del Trabajo.

Aunque justo es decirlo, se prescinde de la fase llamada por la ley "del arreglo conciliatorio", así como de las "alega-

---

(5) José Elías Najjar, José Antonio, obra citada, p. 74.

ciones", que también consigna la fracción I del artículo 753 de la Ley Federal del Trabajo.

En cuanto a la competencia, es la Junta especial número 9 la que conoce de asuntos relativos al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Daremos por terminado este análisis, indicando que si bien sería necesaria la inclusión constitucional, por una parte, y en la ley laboral por otra, de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como la inclusión de un procedimiento jurídico idóneo dentro de esta última, para la resolución de este tipo de procesos en nuestro país, consideraríamos más útil aún, la creación de auténticos tribunales administrativos, con la competencia de resolver todos los procesos en materia de seguridad social y, que por ende, diera resolución tanto a los conflictos de intereses ocasionados ante el Seguro Social por los patrones, así como por los asegurados y beneficiarios, evitando de esta manera el conflicto que plantea la división de la mencionada competencia en dos órganos jurisdiccionales de diverso tipo, así como el problema de la delegación constitucional de competencia, y la falta de procedimientos jurídicos idóneos para la resolución de los conflictos de intereses entre la administración y sus administrados.

## 2. El Tribunal Fiscal de la Federación.

¿Cuál es el tipo de procesos en materia de seguridad social de los cuales conoce el Tribunal Fiscal de la Federación?

Abordamos en este apartado, la otra vía de tramitación, la cual junto con la de la Junta Federal de Conciliación y Arbitra

je, constituyen en sí, los dos medios procesales de impugnación de las resoluciones procedimentales en materia de seguridad social en nuestro país.

Los procesos en materia de seguridad social se sitúan en dos grupos diferentes, a saber: los conflictos de intereses de los patrones con el Seguro Social, que en la vía procesal se sustancian ante el Tribunal Fiscal de la Federación y, por otro lado, los conflictos de intereses entre los asegurados y beneficiarios de la citada Institución y ésta, los cuales se dirimen en la vía procesal por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Realmente la diferenciación transcrita responde a la vida jurídica actual de nuestro país, ya que aunque doctrinalmente sea desde muchos y variados puntos de vista atacable la citada diferenciación de competencia, el hecho es que en tratándose de resoluciones a inconformidades o futuros recursos especialísimos del tipo de la revocación que señala el Reglamento al Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, los patrones o sus representantes legales recurren, como única vía procesal idónea, ante el Tribunal Fiscal de la Federación, así como los asegurados y beneficiarios, en los mismos casos, lo hacen ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Otro tanto, sucede en otros países, a fe de ejemplo diremos que en España, al abordar la cuestión Manuel Alonso Olea nos señala: "Se plantea respecto de la seguridad social el mismo tema de dualidad de jurisdicciones", refiriéndose a las jurisdicciones administrativa y del trabajo (6).

---

(6) El contencioso de la seguridad social, en: "Revista de Derecho Privado", Madrid, noviembre de 1966, p. 983.

Asimismo, la fundamentación de la vía procesal de desahogo en el Tribunal Fiscal de la Federación, la da el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que textualmente dice: "La obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrá el carácter de fiscal. Corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación".

Ahora bien, si no deja de ser cierto, que tan sólo son los patrones los que pagan aportes e intereses moratorios ante el Instituto, en su carácter de sujetos de retención de las cuotas o aportes de los trabajadores al sistema de seguridad social, - así como es cierto el hecho de que el financiamiento de los capitales constitutivos tan sólo puede hacerse a los patrones afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, y al resultar por tal hecho competente el Tribunal Fiscal de la Federación para el conocimiento de todas las resoluciones que se impugnen ante él sobre esta materia, no quedan con esto ni con mucho agotadas en su totalidad las diversas naturalezas y especies de todas las impugnaciones a resoluciones dictadas por el Consejo Técnico, que puedan interponer los patrones ante el Tribunal Fiscal.

En efecto, toda la materia de seguridad social consistente en la calificación, así como la alza en el grado de riesgo profesional de las empresas, quedaría fuera de la competencia de dicho tribunal, por no tratarse en este caso de la materia de discusión procesal de ninguna de las que señala el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, ya que en este caso la materia de

controversia gira alrededor de la calificación de clase de grado de riesgo de una empresa, o de la alza efectuada en la prima de catalogación ante el Instituto, y la materia a juzgar es la de si es legal la clasificación efectuada, o procedente el alza impuesta por el Instituto, y no la del cobro que pretende el Instituto de algún aporte, interés moratorio o capital constitutivo, a la clave patronal afectada.

La única forma de justificación jurídica, acerca de la inclusión de la materia de riesgos profesionales anteriormente señalada, así como de muchas otras, dentro de la competencia del Tribunal Fiscal, suele ser la de fundamentar en el sentido de que tanto el alza en el riesgo profesional de una empresa, como la catalogación inadecuada de la clase a la cual pertenece, tienen como consecuencia inevitable el incremento, en la medida en que el empresario la cree injusta, de los aportes que cubre por ley al Instituto Mexicano del Seguro Social, y en el caso de intereses moratorios sobre esas cantidades o aportes que no integró en el plazo de ley que exige de recargo alguno a los mismos, y de ahí se desprende la competencia del mencionado tribunal, razón que por lo demás, no nos satisface por las cuestiones que ya expusimos.

#### A. Las partes.

Las partes en los procesos fiscales de anulación, en materia de seguridad social, son las siguientes: el actor, el demandado, el tercero interesado y el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

B. El procedimiento.

El autor Héctor Fix Zamudio, señala como principios básicos del proceso fiscal de anulación, los siguientes: a) el principio de la concentración; b) el principio de la oralidad; y, - c) la presunción de la legalidad de las resoluciones fiscales - (7).

En relación al principio de concentración, el autor indica: "La concentración se advierte en cuanto a la brevedad relativa de los plazos, y la celebración de una sola audiencia" (8).

En efecto, el artículo 200 del Código Fiscal, establece: - "Admitida la demanda se correrá traslado de ella a las partes - emplazándolas para que la contesten dentro del término de quince días y en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del - juicio dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco - días".

Encontramos así, que en un plazo breve, "se desarrollan -- las tres etapas principales de la secuela del conocimiento: - - pruebas, alegatos y sentencia" (9)

Respecto al principio de oralidad, el autor de referencia escribe: "Este principio de la oralidad se advierte particularmente como la doctrina lo ha señalado, en el período probatorio, -

---

(7) Cfr. Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano, en: Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX; Homenaje a Enrique Sayagues-Iaso, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, Vol. III, pp. 1091 y ss.

(8) Fix Zamudio, obra citada, p. 1091.

(9) Fix Zamudio, obra citada, p. 1091.

tanto por lo que se refiere al ofrecimiento como a la recepción de los elementos de convicción, y precisamente el legislador -- pretende el ofrecimiento y el desahogo oral de las pruebas -- "constituyentes" (es decir, no preconstituídas), tanto por parte del magistrado instructor, por lo que se refiere al primer aspecto (artículo 199, fracción II) como por los integrantes de la Sala correspondiente en cuanto a la recepción de las pruebas, facultándose en este caso a los magistrados de la propia Sala -- para formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas, a las partes o a sus representantes, así como a los testigos y peritos (artículo 222, fracción IV)" (10).

Al comentar la presunción de legalidad de las resoluciones fiscales, el autor considera, que ha sido modificado el proverbio "in dubio contra fiscum", por el opuesto, o sea "in dubio pro fiscum", lo cual da una ventaja procesal en la materia de apreciación de las pruebas, en beneficio de las autoridades tributarias (11).

La realidad es que, al analizar las disposiciones que rigen el procedimiento en materia del proceso fiscal de anulación que establece el Código Fiscal de la Federación, coincidimos -- con el autor de referencia, en relación con la apreciación de los principios procesales que con mayor influencia rigen el proceso fiscal de anulación, aunque con respecto a los procesos -- fiscales de anulación en materia de resoluciones dictadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, impugnadas por los pa-

---

(10) Fix Zamudio, obra citada, p. 1093.

(11) Fix Zamudio, obra citada, p. 1094.

trones ante el Tribunal Fiscal de la Federación, hacen necesario el incluir en este trabajo algunos comentarios al respecto.

A saber, desde el momento de la presentación de la demanda, de acuerdo al plazo establecido en el artículo 192 del Código Fiscal de la Federación, hasta la sentencia al proceso fiscal de anulación interpuesto por el patrón demandante, y no obstante los cortos plazos que indica la ley, para el debido desahogo, la resolución nunca es dictada por la Sala Administrativa, sin que medien seis u ocho meses, y en ocasiones un año, entre la presentación de la demanda y la resolución o sentencia a la petición interpuesta.

Las razones para este proceder, que contraría el pensar del legislador y el procedimiento establecido, las desconocemos.

Se habla de una acumulación de trabajo, como razón de mayor peso, pero el caso es que la pretendida brevedad y concentración del procedimiento, no deja de ser más que una mención de ley.

En relación al principio de oralidad, mencionaremos el hecho, de que en materia de seguridad social, la mayoría, por no decir que la totalidad de las pruebas, que se ofrecen en el proceso de anulación, son de las que podríamos llamar "preconstituidas", ya que tanto las pruebas documentales, de inspección, de testigos y periciales si las hubo, tuvieron ya su desahogo en el procedimiento de inconformidad que tuvo que agotarse con anterioridad al proceso de anulación ante el Tribunal Fiscal.

Ahora bien, en relación a la materia de pruebas, es el mismo Código Fiscal quien da la pauta, al establecer en su artículo 214, la admisión de todas las pruebas excepto la de confesión -

de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, salvo que en éste no se hubiere dado la oportunidad de hacerlo.

Por lo cual, se suele pedir en el escrito de demanda, y es obligación del Instituto, el remitir el expediente íntegro que se formo con motivo del desahogo del procedimiento de inconformidad, así como del llamado recurso de revocación, si es que lo hubo, a la Sala competente que conoce del proceso de anulación interpuesto, por el administrado inconforme, y en este expediente va el ofrecimiento y desahogo de todas las pruebas en la etapa del procedimiento, soliendo tan sólo negarse la apreciación que de las mismas realizó la autoridad administrativa si es el caso, así como la apreciación justa que de éstas debiera hacer ese tribunal.

Asimismo, es común el hecho de que la Sala del Tribunal -- Fiscal de la Federación resuelva tomando en cuenta únicamente, como base para su fallo, el expediente del procedimiento desahogado previamente, o sea sin las comparecencias del demandante y del representante del Seguro Social.

Con base en todo lo anterior, podemos decir sin temor a -- equivocarnos, que el procedimiento en cuestión, es desahogado - por escrito ante dicho tribunal, ya que el hecho de la falta de ofrecimiento de nuevas pruebas, y el sentido de la resolución - dictada por parte de la administración, así como de la demanda hecha por la parte inconforme, y el conocimiento del tribunal - que constituye la vista a todo el expediente formado con motivo del procedimiento de inconformidad ya resuelto, hacen que aún - en los casos de comparecencia de las partes en la audiencia de

ley, podamos considerar a este procedimiento como "escrito".

En relación a la presunción de legalidad de las resoluciones fiscales y aplicación del proverbio in dubio pro fisco diremos al respecto que, es muy inteligente y justa la actuación del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación al común de los procesos a los que dicta resolución en materia de seguridad social en nuestro país, ya que encontrándose sin duda los magistrados que lo forman, al tanto del muchas veces injusto resolver del Instituto Mexicano del Seguro Social a los recursos de inconformidad que le son interpuestos, no aplica exhaustivamente el mencionado proverbio.

En efecto, es común el hecho de resoluciones favorables a los administrados en contra del mencionado organismo, cuando existe o se desprende del conocimiento del procedimiento primario, la injusticia de la resolución dictada.

Ya anteriormente, en este trabajo, hicimos mención a la utilidad del recurso de inconformidad, si éste se sustanciara con mayor rapidez y se resolviera con justicia, ya que se convertiría en una institución de economía procesal, al depurar el acto primario de la administración.

C. El Tribunal Fiscal de la Federación, como tribunal de anulación exclusivamente respecto a los procesos en materia de seguridad social.

En realidad, el Tribunal Fiscal de la Federación constituye un tribunal que dicta respecto a la materia de seguridad social única y exclusivamente sentencias que, o bien resuelven acerca de la legalidad de las resoluciones dictadas por el Consejo Técnico del Seguro Social, o bien nulifican dichas resolu-

ciones total o parcialmente.

Aunque la sala competente, suele incluir fundamentación amplia de hecho y de derecho, así como jurisprudencial en relación a la sentencia emitida, el citado tribunal, por no ser un tribunal de plena jurisdicción, no resuelve en particular sobre todos y cada uno de los hechos en que se apoya la controversia.

Indudablemente, sería más útil el que el Tribunal Fiscal de la Federación dictara resoluciones, como órgano de apelación a la materia del contradictorio, pero el Código Fiscal de la Federación no regula un procedimiento administrativo de plena jurisdicción, sino un procedimiento tributario de nulidad.

#### D. La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

En concordancia con lo establecido en el artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, y siempre y cuando medie alguna de las formas de garantía del interés fiscal que indica el artículo 12 del mismo cuerpo legal, es procedente el decretar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

En cuanto a la garantía del interés fiscal, el inconforme en el procedimiento de inconformidad, y a fin de evitar el que le fuera continuado un procedimiento administrativo de ejecución por la Oficina Federal de Hacienda competente, tiene que garantizar generalmente con fianza el interés fiscal, de la cual sigue cubriendo las primas anuales necesarias, para mantener esta garantía en la etapa procesal.

#### E. Los incidentes.

El actual Código Fiscal de la Federación regula como inci-

dentés de previo y especial pronunciamiento, los relativos a la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la recusación por causa de impedimento, y el artículo 207 del mencionado Código agrega las de suspensión del procedimiento de ejecución o rechazo de la garantía ofrecida, siendo que todas las cuestiones diversas a éstas, se reservarán en cuanto a su resolución para la audiencia.

La acumulación se tramitará de oficio o a petición de parte ante el magistrado instructor que conozca del juicio que se haya promovido primero, en una sola audiencia, en que la sala dictará su determinación (artículo 209).

El incidente que se promueva por la negación de la autoridad a la suspensión del procedimiento de ejecución o por el rechazo de la garantía ofrecida, podrá interponerse hasta antes de notificarse la resolución que ponga fin a la instancia ante el Tribunal Fiscal, la Secretaría de Hacienda podrá hacerlo en la misma forma (artículo 212).

Promovido este incidente el magistrado instructor correrá traslado a la autoridad que haya negado la suspensión, rechazado la garantía o dictado la decisión impugnada, por el término de tres días, y citará para una audiencia para dentro del décimoquinto día, en la que la sala dictará resolución.

#### F. Los recursos.

Al comentar los recursos que el Código Fiscal de la Federación establece como idóneos en materia del proceso de nulificación fiscal, el autor Héctor Fix Zamudio, indica lo siguiente: "El Código Fiscal vigente regula tres medios de impugnación an-

te el Tribunal respectivo: la queja, la reclamación y la revisión, aunque esta última constituye, en sentido propio, una verdadera apelación" (12).

a) Reclamación.

El artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, señala a este respecto que será procedente en contra de las resoluciones a que se refiere el artículo 199 en sus fracciones I, III, IV y V, excepción hecha de las que prevengan al actor para que aclare, corrija o complete la demanda (en este caso el magistrado instructor prevendrá al demandante para que aclare, corrija o complete su escrito dentro de un plazo de cinco días).

Este recurso se interpondrá dentro del plazo de cinco días en que surta efectos la notificación respectiva, ante la sala que conoció y que lo resolverá.

Las resoluciones a que se refiere el artículo 199 en las fracciones mencionadas son las de no dar entrada a la demanda, o desecharlas porque no se ajustan a la ley, las de no admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero, tener por formulada la contestación a la demanda o desecharla, así como sobreseer en los juicios antes de la audiencia en los casos de desistimiento del actor o revocación administrativa de la resolución impugnada, salvo que ésta haya generado derechos en favor de tercero, sea o no parte en el juicio.

b) Queja.

Este recurso cabe en contra de las resoluciones de las sa-

---

(12) Fix Zamudio, obra citada, p. 1107.

las, en que se viole la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, se interpone ante el Pleno, dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación respectiva.

El presidente del Tribunal podrá desechar los notoriamente improcedentes, en el auto de admisión se designará magistrado ponente, y se correrá traslado a la parte contraria para que en un plazo de cinco días exponga lo que a su derecho convenga, el magistrado ponente formulará el proyecto respectivo en un plazo no mayor de un mes, y el Tribunal en Pleno revocará o no la resolución recurrida.

c) Revisión.

Este recurso de revisión, el cual puede ser considerado, - aun con mayor razón que el de queja, que también se interpone - ante el Pleno del Tribunal Fiscal, como una auténtica apelación, está reservado a las autoridades, las cuales podrán interponerlo en escrito dirigido al presidente del tribunal, dentro de los diez días siguientes a que surta efecto la resolución notificada, y en materia de seguridad social deberá ser firmado por el director del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Al admitirse el recurso, se designará magistrado ponente, y se correrá traslado a la parte contraria, para que en un término de cinco días, exponga lo que a su derecho convenga, el magistrado ponente formulará el proyecto de resolución, dentro del plazo de un mes, el cual se someterá al Tribunal en Pleno.

Al referirse Fix Zamudio a este reciente recurso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, expresa las siguientes ideas: "fue introducido por el Código Tributario de 1966, ya que en el

ordenamiento anterior, los fallos de las Salas eran inimpugnables ante el mismo Tribunal, con excepción del recurso de queja ya mencionado, y sólo podían combatirse a través del juicio de amparo o de la revisión fiscal.

El objeto de este nuevo recurso, según se expresa en la exposición de motivos correspondiente, radica por una parte, en la defensa razonable de los intereses nacionales por parte de las autoridades administrativas, y por el otro, limitar el número de impugnaciones que las mismas autoridades pueden llevar al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia, por conducto del llamado recurso de revisión fiscal, y que anteriormente eran muy numerosos. Para evitar que por razones puramente burocráticas, como se había venido observando, los funcionarios inferiores, que pueden representar a esas dependencias, interpongan el recurso con el solo afán de agotar todas las instancias posibles, se exige que el escrito sea firmado por los titulares respectivos, y sólo en caso de ausencia, por los funcionarios que legalmente deban substituirlos" (13).

Podemos agregar a lo anterior, que en materia de seguridad social, la autoridad administrativa, cuando recibe una resolución no favorable a sus intereses, siempre acude a ejercitar el citado recurso de revisión, volviendo de caracteres officiosos el desahogo del mismo ante el Pleno del Tribunal Fiscal, lo que desvirtúa la característica del mencionado recurso, ya que de acuerdo con lo expresado por el autor citado, y con la exposición de motivos correspondiente, el mencionado medio de apelación fue dado como una defensa a la administración, en contra -

---

(13) Fix Zamudio, obra citada, p. 1109.

de las resoluciones injustas a los procesos de anulación fiscal y no como una forma de prolongar indebidamente los procesos en materia de seguridad social.

3. El amparo en materia de seguridad social.

Si bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como defensas posibles, de las resoluciones dictadas en su contra, los recursos de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal y el de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los patronos, así como los asegurados y sus beneficiarios contra las resoluciones y laudos tanto del tribunal mencionado, como de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tienen como única defensa el juicio de amparo directo, ya sea ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según la importancia económica y social del asunto sujeto a decisión procesal.

Corresponde al artículo 7 bis, inciso B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, junto con lo que establece la fracción III del artículo 25 de la misma ley, el señalar la competencia, en amparo directo en materia administrativa de los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando la cuantía o el monto del asunto no exceda de \$ 500,000.00, o sea de cuantía indeterminada, y cuando el asunto a discusión no sea de importancia trascendente para los intereses de la nación, en cuyos casos conocerá la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, en relación a la competencia en materia laboral, para el conocimiento de los amparos interpuestos en contra de los laudos dictados por la Junta Federal de Conciliación y -

Arbitraje, es competente la cuarta sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su fracción tercera y en concreto en el inciso b, se indica lo siguiente: "artículo 27. Corresponde conocer a la Cuarta Sala: ... III.- De los juicios de amparo de única instancia contra los laudos de los tribunales del trabajo, por violaciones cometidas en ellos o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: ... b) De laudos dictados por autoridades federales de conciliación y arbitraje en cualquier conflicto".

A. El procedimiento.

En opinión de Fix Zamudio, el amparo directo constituye un recurso de casación, ya que las partes siguen siendo las mismas que en el procedimiento ante los tribunales administrativos correspondientes, y ya que por otra parte, no existe la posibilidad de ofrecer o rendir elementos de convicción, tal y como ocurre en los tribunales de casación, los Tribunales Colegiados, así como la segunda y cuarta salas de la Suprema Corte, según la competencia en materia de seguridad social, se limitan única y exclusivamente a examinar la legalidad del procedimiento o del fallo impugnado, y otorgan la protección cuando existe un infringimiento de las normas procesales o de las disposiciones legales aplicables (14).

En cuanto al procedimiento jurídico para la tramitación de los amparos directos, podemos anotar las características siguientes:

---

(14) Fix Zamudio, obra citada, p. 1115.

Se presenta la demanda, la procedencia y regularidad de la misma es examinada por el presidente del Tribunal Colegiado respectivo, o el de la Suprema Corte, según sea el caso, y una vez que ésta se admite, se corre traslado a la autoridad administrativa correspondiente, así como al Secretario de Hacienda, considerados como terceros perjudicados, posteriormente se pide el informe al tribunal administrativo o laboral correspondiente, ya sea el Tribunal Fiscal de la Federación o la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, quienes se limitan a enviar los autos del proceso en cuestión, ya sea al Tribunal Colegiado o a las Salas segunda o cuarta de la Suprema Corte.

Los terceros perjudicados, haciendo la aclaración de que en los amparos interpuestos por los asegurados y beneficiarios, no es tercero perjudicado el Secretario de Hacienda, dentro del plazo de diez días, podrán formular alegatos por escrito, y por otra parte, una vez que se ha admitido la demanda se envía el expediente respectivo al Procurador General de la República, -- que funge como jefe del Ministerio Público Federal, para que este funcionario formule un dictamen acerca de la materia controvertida.

Posteriormente, ya sea con este dictamen o sin el, el presidente del Tribunal Colegiado, lo turna en el plazo de cinco días al magistrado relator, para que formule el proyecto de resolución, y en un plazo de quince días se pronuncia la sentencia, ya sea por unanimidad o mayoría de votos, toda vez que el proveído de mención hace las veces de citados para la sentencia.

En los casos de competencia de las salas segunda o cuarta de la Suprema Corte de Justicia, con o sin el dictamen emitido

por el Ministerio Público Federal, el presidente de la Suprema Corte de Justicia lo turna a la sala correspondiente, o sea, si el amparo es interpuesto por un patrón a la resolución del Tribunal Fiscal de la Federación, lo turnará a la segunda sala, y si el amparo es demandado por un trabajador asegurado o por familiares beneficiarios del régimen de seguridad social, a una resolución dictada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, lo turnará a la cuarta sala.

El presidente de la sala correspondiente, lo entregará al ministro relator, el cual a su vez formula el proyecto de resolución en forma de sentencia, dentro de un plazo de treinta -- días, prorrogables a juicio de la sala, a petición del propio relator, si el asunto que le fue turnado así lo requiere, y una vez que éste ha formulado el proyecto, se distribuyen copias -- del mismo a los demás magistrados de la sala que conoce, y se cita para una audiencia pública dentro de los diez días siguientes a la distribución del mencionado proyecto, el cual se discute públicamente por los magistrados, resolviéndose el asunto -- por mayoría o por unanimidad de votos.

#### B. La suspensión del acto reclamado.

Es la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, la que en su capítulo tercero debería incluir, como lo hace en relación a los amparos directos de las ramas civil, penal y laboral, la administrativa, pero en realidad en el articulado relativo a "la suspensión del acto reclamado", no incluye la mencionada materia, aunque en el artículo -- 135, aludiendo a la suspensión en amparos indirectos, existen -- disposiciones concretas con referencia a la suspensión en los --

amparos de naturaleza administrativa.

Ahora bien, la mención que hace la citada ley, en su artículo 174, respecto a la suspensión en materia de amparos directos de la especie laboral, no resulta de utilidad, ya que las disposiciones de este artículo están dadas con un enfoque patronal y, como ya hemos indicado, en la materia de seguridad social, el amparo que demandan los trabajadores asegurados o los familiares beneficiarios a las resoluciones contrarias a sus intereses emitidas por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre es interpuesto por la clase trabajadora, ya que la patronal sigue la vía procesal del Tribunal Fiscal de la Federación y del amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito o ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, la garantía fiscal presentada desde el procedimiento ante la autoridad administrativa, es la que sigue -- subsistiendo en los juicios de amparo, y generalmente consiste en la presentación de póliza de fianza, de compañía autorizada, a favor del demandante, en cuanto al crédito en cuestión y los intereses de ley, y esta misma garantía puede ser utilizada para lograr la providencia precautoria de la suspensión de las -- sentencias tanto del Tribunal Fiscal de la Federación, como de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

C. La indebida división de procesos y amparos, en los tipos administrativo y laboral en materia de seguridad social.

Creemos justo hacer la mención, de que en nuestra opinión, tanto la materia de los procesos y de los amparos que interponen los patrones y los trabajadores o los beneficiarios es la misma, o sea, la administrativa, pero por el desvío procesal de

dos organismos jurisdiccionales, uno administrativo (Tribunal - Fiscal de la Federación) y otro laboral (Junta Federal de Conciliación y Arbitraje), tanto los procesos y amparos que desahoguen por separado patrones y trabajadores, toman dos vías separadas, a saber la administrativa y la laboral, siendo lo más adecuado que ambas se sustanciaren por un mismo organismo jurisdiccional de materia administrativa en la etapa procesal, y en la de amparo, que también pertenece a la procesal, deberían catalogarse ambos, como amparos de la especie administrativa.

D. Recursos.

a) Revisión.

El artículo 84 de la Ley de Amparo, y en especial su fracción II, establece que es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión contra las resoluciones que, en materia de amparo directo, pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito; para luego hacer referencia al caso señalado en la fracción V del artículo 83 de la misma ley, o sea, cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que esa decisión o interpretación no estén fundadas en la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia de este recurso únicamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Asimismo, conocerá del recurso de revisión la Suprema Corte, cuando la autoridad responsable en amparo administrativo, sea federal, si se trata de asuntos cuya cuantía exceda de qui-

nientos mil pesos o de asuntos que revistan, a juicio de la Suprema Corte de Justicia, importancia trascendente para el interés nacional, cualquiera que sea su cuantía, y siempre y cuando esté admitida la procedencia del recurso por tratarse de alguno de los casos que enumera el artículo 83 de la Ley de Amparo.

Héctor Fix Zamudio, nos dice respecto a este recurso, lo siguiente: "La doctrina ha hecho notar que no existe en la ley un criterio que permita determinar la naturaleza de este recurso y su diferencia con el de queja, sino que su procedencia se ha establecido con apoyo en una enumeración más o menos caprichosa y arbitraria" (15).

Respecto a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de este recurso, la Ley de Amparo la establece en las fracciones I y II de su artículo 85.

Para finalizar el breve análisis de este recurso, añadiremos que las autoridades responsables sólo podrán interponerlo - contra las sentencias que afecten directamente al acto que de cada una de ellas se haya reclamado (artículo 87 de la Ley de Amparo).

#### b) Queja.

Más heterogénea y pormenorizada es la enumeración que hace el artículo 95 de la Ley de Amparo de las categorías de determinaciones recurribles por el recurso de queja, pues tal y como lo establece Fix Zamudio, ésta abarca: "los acuerdos de trámite, - que puedan causar perjuicio irreparable y grave a alguna de las

---

(15) Panorama del derecho mexicano; Síntesis del derecho de amparo, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1965, p. 52.

partes (art. 95, fracción VI); los proveídos que admitan una de manda de amparo (fracción I), inclusive aquellos en que realmen te no se configura un recurso, sino un verdadero incidente, co mo ocurre en los que se promueven contra actos o resoluciones de las autoridades responsables que incurran en exceso o defecto de ejecución de la providencia cautelar, el auto en que se otor gó libertad caucional al quejoso, o el exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia protectora (fracciones II, III, IV y IX); las resoluciones dictadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados en estos incidentes de ejecución (frac ción V); las resoluciones pronunciadas en los incidentes de re clamación, de daños y perjuicios promovidos con motivo de las garantías prestadas respecto de las providencias cautelares (fracción VII); y las determinaciones de las autoridades respon sables en los incidentes de suspensión respecto de los amparos promovidos contra ellas (fracción VIII)" (16).

c) Reclamación.

Corresponde al artículo 103 de la Ley de Amparo fijar la procedencia del recurso de reclamación en contra de los acuer dos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte o por el presidente de cualquiera de las Salas, conforme a lo es tablecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federa ción.

Respecto a la tramitación, es aplicable la fracción VII del artículo 13 de la ley orgánica mencionada.

En relación al conocimiento del Pleno de la Suprema Corte,

---

(16) Fix Zamudio, obra última citada, p. 53.

es procedente la fracción XI del artículo 11 de la misma ley..

La competencia de las Salas segunda y cuarta de la Suprema Corte, se encuentra regida por los artículos 25, fracción V y - 27, fracción V, respectivamente.

En cuanto a las atribuciones de los presidentes de las salas, en relación a este recurso, es aplicable la fracción III del artículo 28 del ordenamiento legal de referencia.

Asimismo, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se encuentra reglamentada en el artículo 7 bis, fracción VII, y por su parte, el artículo 9 bis de la misma ley orgánica, indica que los acuerdos y providencias del presidente de cada Tribunal Colegiado pueden ser reclamadas ante los propios tribunales, siempre que la reclamación se presente dentro del tercer día hábil, y con motivo fundado por la parte afectada.

#### 4. Revisión fiscal.

El actual Código Fiscal de la Federación, en su artículo - 242, establece la procedencia del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de los diez días siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación respectiva, mismo que se interpondrá por escrito - dirigido al presidente de la Suprema Corte, y que en el caso de la materia de seguridad social, deberá ser firmado por el director del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este recurso sólo puede ser interpuesto por las autoridades, ya que los asegurados y beneficiarios tienen como vía procesal la de amparo; en dicho escrito se expondrán las razones -

que determinen la importancia o trascendencia del asunto de --- que se trate. Si el valor del negocio es de \$ 500,000.00 o más, se considerará que tiene las características requeridas para -- ser objeto del recurso (17).

La Suprema Corte de Justicia decidirá sobre la procedencia o desechamiento del recurso, examinando si se ha justificado la importancia o trascendencia del asunto, en los casos en que el monto del mismo no llegue a la cantidad especificada (artículo 244).

El procedimiento jurídico se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales fija para la revisión en amparo indirecto.

- 
- (17) Con respecto a la procedencia de este recurso, la Segunda Sala de la Suprema Corte, en una tesis jurisprudencial estableció "que deben expresarse las razones que justifiquen la importancia y trascendencia del -- asunto, o en caso contrario, ni tan siquiera se hará el estudio a la procedencia del recurso". Informe -- del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1968, p. 110.

LOS PROCEDIMIENTOS JURIDICOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

ETAPA PROCEDIMENTAL

Procedimiento de aclaración de cédulas.

Procedimiento de disminución del grado de riesgo profesional de una empresa.

Procedimiento para el cobro de una pensión.

Aún no existe un conflicto de intereses manifiesto entre la administración y sus administrados.

Recurso de inconformidad

Ya existe un conflicto de intereses manifiesto entre la administración y sus administrados.

Sub-recurso de revocación

ETAPA PROCESAL

CUOTAS

(Patrones)

Tribunal Fiscal de la Federación.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

(Procesos por infracciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos)

PRESTACIONES

Asegurados y beneficiarios.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Patrones

(Patrones y Autoridad)

Juicio de Amparo.

{ Revisión  
Queja  
Reclamación

(Patrones y Autoridad)

Autoridad

(Revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal)

Revisión Fiscal.

(Suprema Corte)

Juicio de Amparo.

{ Revisión  
Queja  
Reclamación

### Conclusiones:

Primera. La existencia de tantos procedimientos, y tipos de procesos jurídicos en materia de seguridad social, va en contra del principio de economía procesal.

Segunda. La etapa procedimental, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, es demasiado lenta y casi nunca depura el acto de la administración, por lo tanto, debe dotársele de una mayor rapidez.

Tercera. Es indebida la diferenciación procesal de la materia de seguridad social, en dos organismos jurisdiccionales - distintos, a saber el Tribunal Fiscal de la Federación, de naturaleza administrativa, al que deben acudir los patrones, y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de naturaleza laboral, adonde acuden los asegurados y sus beneficiarios.

Cuarta. Debería existir un tribunal único en materia administrativa, que en una de sus secciones conociera de todos los procesos en materia de seguridad social que interpusieran tanto los patrones como los asegurados y sus beneficiarios, y que en el resto de sus secciones, resolviera todos los procesos de índole administrativa en nuestro país.

Quinta. Dicho tribunal debe tener las facultades de organismo de plena jurisdicción, respecto a la resolución de los puntos controvertidos en los conflictos de intereses entre la administración y sus administrados.

Sexta. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje resulta incompetente constitucionalmente, y por la Ley Federal del Trabajo misma, para conocer y resolver procesos en materia de

seguridad social.

Séptima. Se carece de un procedimiento jurídico idóneo, - ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para la resolución de los procesos en materia de seguridad social, relativos a los asegurados y beneficiarios, por lo cual de no crearse un tribunal administrativo único, cuando menos debe incluirse - en la Ley Federal del Trabajo, el procedimiento jurídico a seguir por esta Junta, en esta materia.

Octava. Sigue siendo indebido el uso que hace el Instituto Mexicano del Seguro Social del recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, no obstante que ahora se exige el que el escrito sea firmado por el director de esta institución.

Novena. Si a lo anterior se agrega, el que la autoridad - suele agotar más tarde, le sea aceptada o no, la revisión fiscal ante la Suprema Corte, nos encontramos con que existe una gran tardanza en la obtención de una sentencia que fije, de una vez por todas, el sentido de pretensiones entre la administración y sus administrados.

Décima. Urge la correcta adecuación que deba hacerse entre la Ley del Seguro Social y los Reglamentos de la misma, - - pues son comunes las contradicciones entre ambos tipos de cuerpos legales.

## Bibliografía

- AICALA-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, Proceso administrativo, en: - "Revista de la Facultad de Derecho de México", Tomo - XIII, No. 51, julio-septiembre de 1963.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, El proceso administrativo, en: "Revis- ta de la Facultad de Derecho de México", Tomo XVII, - No. 65, enero-marzo de 1967.
- CARRILLO FLORES, Antonio, La defensa jurídica de los particula- res ante la administración, México, Porrúa, 1939.
- CHIOVENDA, Giuseppe, Instituciones de derecho procesal civil; - traducción de E. Gómez Orbaneja, Madrid, 1948, Tomo I.
- COUTURE, Eduardo J., Fundamentos del derecho procesal civil; -- 3a. ed., Montevideo, 1958.
- CRUZ VALDEZ, Hugo, La seguridad social y las garantías constitu- cionales, en: "Revista Mexicana del Trabajo", marzo - de 1969.
- CUEVA, Mario de la, Derecho mexicano del trabajo; 8a. ed., Méxi- co, Porrúa, 1967, Tomo II.
- FIORINI, Bartolomé A., Proceso administrativo y proceso contencioso administrativo; procedimiento contencioso admi- nistrativo y procedimiento administrativo, en: "La -- Ley", Buenos Aires, 3 de septiembre de 1964.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, Introducción al estudio del proceso tribu- tario en el derecho mexicano, en: Perspectivas del -- derecho público en la segunda mitad del siglo XX; Ho- menaje a Enrique Sayagues-Laso, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1969, Tomo III.
- Panorama del derecho mexicano; síntesis del derecho - de amparo, México, UNAM, Instituto de Derecho Compara- do, 1965.
- Principios esenciales del proceso fiscal federal mexi- cano, en: "Revista del Tribunal Fiscal de la Federa- ción", segundo número extraordinario, México.
- FRAGA, Gabino, El procedimiento administrativo y el artículo 14 constitucional, en: "Revista de la Escuela Nacional - de Jurisprudencia", Tomo VI, Nos. 21-22, México, ene- ro-junio de 1944.
- GALEOTTI, Serio, Osservazioni sul concetto di procedimento giuri- dico, en: "JUS", Rivista di Scienze Giuridiche, Mila- no, Fasc. IV, 1955.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Cursillo de seguridad social, México, 1959.

GONZALEZ PEREZ, Jesús, El administrado, Madrid, 1966.

\_\_\_\_\_ Derecho procesal administrativo, Madrid, 1964, Tomo I.

JOSE ELIAS NAJJAR, José Antonio, La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el artículo 134 de la Ley del Seguro Social (Tesis profesional), México, .

NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho procesal administrativo (Tesis profesional), México, 1958.

OLEA, Manuel Alonso, El contencioso de la seguridad social, en: "Revista de Derecho Privado", Madrid, noviembre de -- 1966.

PEREZ JACOME, Eduardo, Los procedimientos ante el Seguro Social, en: "Revista del ITAT", No. 10, México, 1960.

PONCE GOMEZ, Francisco, Estudio del proceso administrativo en la legislación mexicana (Tesis profesional), México, 1964.

# INDICE

## CAPITULO I

### Proceso y procedimiento

	P.
1. Ideas generales. . . . .	1
2. Procedimiento administrativo. . . . .	3
3. Proceso genérico y proceso administrativo. . . . .	8
4. Diferencias entre los conceptos de procedimiento y proceso. . . . .	9
5. Clasificación de los diferentes tipos de procedimientos administrativos de acuerdo al criterio expuesto. . . . .	20

## CAPITULO II

### La seguridad social en México

1. Antecedentes. . . . .	22
2. El Instituto Mexicano del Seguro Social. . . . .	28
3. Seguros sociales. . . . .	30
A. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. . . . .	30
B. Enfermedades no profesionales y maternidad. . . . .	35
C. Seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte. . . . .	39
D. Gastos de Defunción. . . . .	45
E. Seguro de viudez por accidentes o enfermedades -- profesionales. . . . .	45
F. Seguro de viudez por muerte del trabajador pensionado. . . . .	45
G. Seguro de orfandad por accidentes o enfermedades profesionales. . . . .	46
H. Seguro de orfandad por muerte del padre o la madre asegurados que disfrutaban una pensión. . . . .	47
I. Ayuda por pensión de invalidez o vejez. . . . .	47
J. Pensión a los padres. . . . .	47
K. Ayuda para el matrimonio. . . . .	48
L. Centros de seguridad social para el bienestar familiar. . . . .	49
M. Clubes juveniles e infantiles. . . . .	49
N. Talleres de adiestramiento de los centros juveniles de seguridad social. . . . .	50
O. Talleres de adiestramiento de obreros calificados . . . . .	50

	P.
4. El Consejo Técnico. . . . .	51
5. Las Oficinas de Inconformidades. . . . .	52
6. El Departamento de Riesgos Profesionales. . . . .	54
7. Departamento de Cobranzas. . . . .	55

CAPITULO III

Los procedimientos administrativos en materia  
de seguridad social.

1. Clasificación de los conflictos en materia de seguridad social. . . . .	59
2. El recurso de inconformidad. . . . .	62
3. La demanda. . . . .	65
4. El procedimiento administrativo de aclaración. . . . .	68
5. Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. . . . .	73
6. Tramitación del recurso de inconformidad. . . . .	77
7. Las pruebas y su desahogo. . . . .	79
8. El recurso de revocación. . . . .	82
9. Distinción con el recurso de revocación que establece el Código Fiscal de la Federación. . . . .	83
10. Resolución al recurso de inconformidad. . . . .	84
11. El procedimiento administrativo de ejecución. . . . .	85
12. El procedimiento en materia de infracciones a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos. . . . .	86

CAPITULO IV

Procesos en materia de seguridad social

1. El proceso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. . . . .	94
A. La incompetencia, respecto al conocimiento de los procesos jurídicos en materia de seguridad social. . . . .	94
B. La inexistencia de un procedimiento jurídico - adecuado para la tramitación de los procesos que establece el artículo 134 de la Ley del Seguro Social. . . . .	98
C. La inoperancia de los procedimientos de la Ley Federal del Trabajo para la resolución de los procesos que consigna el artículo 134 - de la Ley del Seguro Social. . . . .	100
2. El Tribunal Fiscal de la Federación. . . . .	104

	p.
A. Las partes. . . . .	107
B. El procedimiento. . . . .	108
C. El Tribunal Fiscal de la Federación, como tribu- nal de anulación exclusivamente respecto a los procesos en materia de seguridad social. . . .	112
D. La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. . . . .	113
E. Los incidentes. . . . .	113
F. Los recursos. . . . .	114
a) Reclamación. . . . .	115
b) Queja. . . . .	115
c) Revisión. . . . .	116
3. El amparo en materia de seguridad social. . . . .	118
A. El procedimiento. . . . .	119
B. La suspensión del acto reclamado. . . . .	121
C. La indebida división de procesos y amparos en los tipos administrativo y laboral en materia de - seguridad social. . . . .	122
D. Recursos. . . . .	123
a) Revisión. . . . .	123
b) Queja. . . . .	124
c) Reclamación. . . . .	125
4. Revisión Fiscal.x. . . . .	126
Conclusiones. . . . .	128
Bibliografía. . . . .	130
Indice. . . . .	132