



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Derecho

El Recurso de Inconformidad ante el
Instituto Mexicano del Seguro Social.

T E S I S

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
ROBERTO PIÑA MARTINEZ

Ciudad Universitaria, Abril de 1976.



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.

**EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

A LA MEMORIA DE MI PADRE

Sr. Mario Piña Reséndiz.

"Quien es una Luz en mi camino."

A MI MADRECITA

Sra. Marfa del Carmen Martínez

"Cuyo ejemplo y abnegación fueron pilares que consiguieron la culminación de este trabajo."

A MIS HERMANOS

**Yolanda,
Mario,
Guadalupe,
José,
Martín y
María del Carmen**

"Con cariño"

A MIS ABUELITOS

"Con sincero afecto"

**A MIS TIOS Y
PARIENTES POLITICOS**

A los compañeros del Departamento Legal de
la División "Construcción Urbana" de I.C.A.

Y en especial:

A su Director Jurídico:

Lic. Federico G. Casas Crespo.

Y al Jefe de la Sección Fiscal:

Lic. José Arturo Báez Cisneros.

Vaya mi agradecimiento para:

Lic. Arturo Durán Pinales,

Srita. Ma. de los Angeles Sánchez Hernández y

Srita. Guadalupe Hernández Mancilla,

por su valiosa colaboración para

la elaboración de este trabajo.

El presente trabajo fué elaborado en el:
SEMINARIO DE "DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL"
bajo la Dirección del Maestro: Dr. Alberto Trueba Urbina
y con el asesoramiento del Lic. Octavio Cruz Beristáin.

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	
CAPITULO PRIMERO: El Instituto Mexicano del Seguro Social	
a) El Régimen de Seguridad Social.....	1
b) El Instituto Mexicano del Seguro Social como Autoridad Administrativa.....	15
c) La Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	27
d) Leyes y Reglamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social.....	40
CAPITULO SEGUNDO: Los Recursos Administrativos	
a) El Acto Administrativo.....	55
b) Los recursos Administrativos.....	73
c) Los Recursos Administrativos en el Instituto Mexicano del Seguro Social.....	101
CAPITULO TERCERO: El Recurso de Inconformidad	
a) El Artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943 y su Reglamento, el Artículo 274 de la Ley del Seguro Social Vigente.....	108
b) El Recurso de Inconformidad.....	129

c) Medios de Impugnación en contra de las resoluciones que dicte el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social al Recurso de Inconformidad....

160

CONCLUSIONES

I N T R O D U C C I O N

Con la Implantación del Régimen del Seguro Social obligatorio, se originaron una serie de -- acontecimientos de gran trascendencia para la vida del País.

Uno de esos acontecimientos que vino a repercutir en toda la población económicamente activa, lo fué la creación del Instituto Mexicano del Seguro - Social.

Esta Institución, en cuyas manos se ha con^{fi}ado la administración del Seguro Social, fué creada por la Ley del Seguro Social que inició su vigencia el 19 de Enero de 1943, como un organismo descentralizado por servicio y dotado de una personalidad jurídica propia.

En lo que existió dudas desde el momento en que inició sus operaciones el Instituto, fué si el mismo podría catalogarse con el carácter de Autoridad Administrativa y, consecuentemente los actos que - generara, tuvieran la propiedad de poderse hacer cumplir en determinado momento a través de la fuerza económica coactiva.

Afortunadamente, después de un período de controversias y discusiones, nuestro máximo Tribunal en Materia Administrativa, confirmó que el Instituto tenía el carácter de Autoridad Administrativa para todos los efectos necesarios.

Conforme a lo expuesto, si el Instituto funciona como una Autoridad Administrativa, los actos que de él se generen, en caso necesario, podrán hacerse cumplir a través del procedimiento económico-coactivo.

Por otra parte, si consideramos que la organización administrativa del Instituto está formada por personal esencialmente humano, podemos afirmar que sus decisiones pueden estar sujetas en ocasiones, a errores o defectos, que en todo caso van a perjudicar de diversas formas a los particulares en su esfera jurídica individual.

Vistas todas estas circunstancias y, considerando el régimen de derecho en que vivimos, es de justicia que los particulares afectados por actos o decisiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, tengan un medio de defensa establecido en la Ley, a quien apelar o recurrir cuando vean transgredidos sus

derechos por el citado organismo,

Ese medio de defensa lo vino a constituir el RECURSO DE INCONFORMIDAD, que estableció desde un principio el Legislador en la Ley de 1943 con tales propósitos.

Considero que el recurso de Inconformidad como medio de defensa de los particulares es de importancia trascendental para el desarrollo de la seguridad social en nuestro País pero, desafortunadamente tengo que aceptar que en comparación con el número de sujetos al régimen del Seguro Social (18 millones aproximadamente) son pocos los asegurados que verdaderamente tienen conocimiento de que existe un recurso de Inconformidad y, más aún, son menos los que tienen la capacidad suficiente para desarrollarlo en forma clara y expresiva, a través de toda su vida procesal y con ésto, poder obtener lo que en derecho le corresponde.

Vistas todas estas circunstancias, puedo concluir que la finalidad del presente trabajo no es otra más que la de difundir la existencia de un recurso administrativo, llamado RECURSO DE INCONFORMIDAD que fué plasmado por el Legislador como un medio de defensa en contra de los actos definitivos que emanan-

del Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de Autoridad Administrativa.

Y si bien, en las páginas de este trabajo señalaremos algunos errores e irregularidades que manifiestamente han viciado la vida procesal del recurso de inconformidad, no por esto se deben de tomar dichas manifestaciones como una crítica severa a nuestras normas jurídicas, e inclusive a los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social; sino que deben considerarse como un deseo ferviente de que el recurso de inconformidad sea verdaderamente lo que quiso el espíritu del Legislador al crearlo, un medio de defensa al que puedan apelar los particulares en contra de los actos del Instituto que les afecten en su esfera jurídica individual.

CAPITULO PRIMERO

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

a).- El Régimen de Seguridad Social en México.

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

El Seguro Social y la Seguridad Social son dos conceptos diferentes: en efecto, el vocablo "Seguro" deriva del latín "securus", de "se", separativo y "cura", cuidado, además de que el diccionario en relación con la idea de "seguro" implica relativo a libre, y exento de riesgo o daño, es sinónimo de cierto, firme, constante o sólido, pero para nuestro estudio y aplicándole el adjetivo de social, lo definimos como una operación financiera reglamentaria en todos los países. Por su parte el concepto "segu

ridad" deriva del latín "seguritas-atis" y es un sustantivo abstracto que significa calidad de seguro, aplicándose en general este concepto de seguridad social a una rama de la Administración Pública.

Con el fin de poder tener una idea perfectamente definida de los conceptos de "Seguro Social" y de "Seguridad Social" así como de las diferencias que tienen entre sí, me remito a continuación a un estudio hecho en el año de 1959 por el desaparecido intelectual de nuestra materia C.P. Alfonso Velarde Beristain, quien dedicó parte de su vida a trabajar dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social y al respecto señala:

"La seguridad ha precedido al seguro. La necesidad individual de obtener seguridad en su expresión genérica movió a los hombres a formar grupos, los que por su desarrollo histórico llevaron a la creación del Estado; se ha establecido y es aceptado, como principio general, que el Estado tiene como uno de sus fines de realización práctica, dentro de su fin fundamental de cultura, el de proveer de protección, en su expresión más alta a través de múltiples manifestaciones.

La Seguridad Social es una de las funciones del Estado al planear, organizar y realizar su política social, entendiéndose por ésta: "al conjunto de tendencias y medidas sistemáticas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí, y con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas, especialmente la equidad". Bajo el denominador común de seguridad social, los estados modernos establecen muy diferentes y complejos servicios públicos sujetos a administraciones centralizadas o descentralizadas, partes todos ellos de su política social. Tales son, entre otros muchos servicios públicos; la educación, el ejército el derecho positivo en sus expresiones, el drenaje, etc.

El Seguro Social en cambio, implantado apenas a principios

de la penúltima década del siglo pasado, es únicamente -- parte de la política social; es una de las manifestacio-- nes de ésta, bien definida, mientras que aquella, por su naturaleza, es de amplio contenido, el que por otra parte carece de limitaciones, pues sus modos de ejecución cre-- cen y se multiplican en la medida que crecen las atribu-- ciones concretas del estado, el que, prácticamente, ejecu-- ta todas sus actividades introduciendo medidas sistemáti-- cas y aceptando tendencias de muy variado carácter, que -- exigen la utilización de técnicas convenientes.

El Seguro Social es en efecto, siguiendo el concepto esta-- blecido por el señor Profesor Emil Schoenbaum, eminente -- especialista reconocido internacionalmente, creador de la Ley del Seguro Social Mexicano y de sus reformas y asesor técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social desde -- 1943; "parte de la política social que se dirige a la pro-- tección contra las consecuencias económicas, sociales y -- de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo -- no puede cubrirse por los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador o de todo ciudadano, fenóme-- nos que con base en los datos de la estadística, pueden -- ser valuados para una colectividad amenazada por los mis-- mos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficien-- temente numerosa y obligada al aseguramiento por una -- Ley" Boletín de Información Jurídica IMSS Núm. 8, Pág. -- 4.

Así, el concepto de Seguro Social ha llamado -- la atención de diversos autores del derecho, entre ellos-- tenemos al jurista mexicano Gustavo Arce Cano que en su -- obra "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social" defi-- ne al Seguro Social como:

"La parte de la previsión social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminu-- ción de su capacidad de ganancia, como resultado de la -- realización de los riesgos naturales y sociales a que es-- tan expuestos". De los Seguros Sociales a la Seguridad -- Social, Gustavo Arce Cano, Pág. 94, Ed. Porrúa Hnos. Méx.-- 1972.

En nuestro concepto, el Seguro Social está for--- mado por una serie de disposiciones de carácter legal, --

que tuvieron como antecedente los lineamientos del seguro privado, y que fueron establecidas con la finalidad de -- proporcionar a los trabajadores y a los que económicamente dependen de éstos, una seguridad, una protección y una serie de prestaciones de carácter social, con el propósito de remediar y satisfacer las necesidades de índole económico, moral, físico, etc., que se le presentan a dichos sujetos con motivo de los riesgos o posibles disminuciones o pérdidas físicas que se presenten por causa del trabajo que se desempeñe.

Así, el Régimen de Seguridad Social es una institución de naturaleza humana en constante movimiento que tiende a la protección de las clases económicamente débiles que tienen como único patrimonio su fuerza de trabajo, creándose para el logro de tales fines como una verdadera institución protectora.

Abundando en ideas, es necesario considerar que para que el Seguro Social pudiera cumplir con los fines para los que se ha creado, debería hacer extensivo su campo de acción a toda la clase trabajadora, por lo que la Nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor a partir del 10 de abril de 1973, en su artículo No. 6 divide al Régimen de Seguridad Social en Régimen Obligatorio del Seguro Social y Régimen Voluntario del Seguro Social, otorgándole mayor importancia al primero y del que en lo conducente -

estudiaremos aunque sea en forma general en virtud de que el Régimen Obligatorio del Seguro Social es la base fundamental del Instituto Mexicano del Seguro Social y además es la principal fuente de la que van a emanar la mayoría de los actos del Instituto en contra de los cuales posteriormente cabe interponer el recurso de inconformidad, objeto del presente trabajo, además de que se debe considerar el impresionante desarrollo que ha tenido el Seguro Social en nuestro país, al solo tomar en cuenta que a los 14 años de su implantación, el Instituto protegía a dos millones de personas, y que para 1964 el número de protegidos por la Institución era de más de seis millones doscientos mil, cifra que habrá de duplicarse antes de que termine el año de 1976.

Para mayor facilidad y comprensión del estudio de los sujetos del régimen obligatorio, se ha dado en clasificar a los mismos en Sujetos de Seguro y Sujetos Asegurables, ya sea que la incorporación y protección del sujeto se realice en forma inmediata o que se realice en forma mediata, hasta que llegue el momento en que se implante el Régimen de Seguridad Social.

En efecto, el sujeto de seguro se puede concebir como aquella persona que alcanza la protección e incorporación al régimen de seguridad social sin ninguna condición o modalidad y con el solo hecho de que dicha --

persona se encuadre en el presupuesto que establece la -- Ley. Ahora bien, el sujeto asegurable en contraposición a la anterior definición, es la persona que a pesar de -- encuadrar en el supuesto que establece la Ley, sólo podrá alcanzar la protección e incorporación al régimen de seguridad social hasta que se cumpla determinada condición la cual se traduce en el decreto que debe expedir el Poder Ejecutivo, declarando la fecha de implantación del Seguro Social y modalidades a que se deberá apegar, conforme a lo estipulado por los artículos 6o. y 8o. de la original Ley de 1943, así como en el último párrafo del artículo 13 y artículo 18 de la Ley en vigor actualmente.

La Ley original, comprendía en su artículo 4o. fracciones I y II a los sujetos de seguro, y en las fracciones III y IV del mismo artículo y artículo 6o. a los sujetos asegurables. Por lo que respecta a la actual Ley del Seguro Social, contiene en su artículo 12 a los sujetos de seguro y a los sujetos asegurables los comprende en su artículo 13.

El artículo 4o. de la Ley anterior comprendía como sujetos de seguro a los señalados en sus fracciones I y II que eran los trabajadores sujetos por un contrato de trabajo (fracción I) y a los miembros de sociedades -- cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas (fracción II), y por lo que se refiere a los suje-

tos asegurables, se comprendían en el mismo artículo 4o. - pero en sus fracciones III y IV y además en el artículo - 6o. que eran los trabajadores Independientes urbanos y ru- rales, artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas -- libres y todos aquellos que fueren similares (fracción -- IV), así como a los ejidatarios, comuneros y pequeños pro- pletarios agrícolas y ganaderos (fracción III).

Por lo que se refiere a la Ley en vigor actual- mente, en su artículo 12 ratifica las fracciones I y II y adiciona la III del artículo 4o., considerando a los suje- tos agrupados en ésta última fracción, ya no como sujetos asegurables, sino como sujetos de seguro. Por otra par- te, señala en principio como sujetos del régimen obligato- rio del Seguro Social a todos los trabajadores, entendi- do por trabajador lo que se estipula en la Ley Federal -- del Trabajo en su artículo 84 que al texto expresa:

"ART. 84 .- Trabajador es la persona física -- que presta a otra persona física o moral un -- trabajo personal subordinado".

O sea, que para que exista el Régimen Obligato- rio del Seguro Social, deben existir los elementos a que- se refiere este precepto como lo son la prestación de un- servicio personal, la subordinación y un salario como pa- go a los servicios prestados. Este criterio de que son- sujetos de aseguramiento en el régimen obligatorio exclu-

sivamente los trabajadores, lo señalaba la Ley de 1943, pero en la actual Ley los beneficios que otorga el régimen de seguridad social obligatorio abarcan otros grupos que no habían sido protegidos, y más aún, subsiste la posibilidad, como ya antes se ha expresado, de que a través de los decretos emitidos por el ejecutivo, reglamenten nuevas formas de aseguramiento con el propósito de que todos los mexicanos que reúnan la calidad de trabajadores puedan gozar de los beneficios y prestaciones que otorga el citado régimen, sean o no trabajadores con salario fijo, ésto lo podemos entender claramente analizando el artículo 13 de la Ley vigente que en su fracción I está en concordancia con la fracción IV del artículo 4o. y parte del artículo 6o. de la Ley de 1943, porque sólo menciona en ésta última disposición a los trabajadores de empresas de tipo familiar, cambiando el término empresas por el de industrias, pero sin mencionar nada en relación con los trabajadores a domicilio, ni con los trabajadores de carácter temporal y eventual en virtud de que a los primeros los especifica como trabajadores asalariados y la Ley del Seguro Social vigente los incorpora en la fracción I del artículo 12 como sujetos de Seguro y como sujetos asegurables, y por lo que se refiere a los trabajadores temporales y eventuales, no hace la Ley ninguna mención de los mismos en virtud de que ya están incorporados al régimen del seguro social obligatorio desde que estaba en vi-

por la Ley anterior, en el Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos" de fecha 24 de junio de 1960, cabe aclarar que el citado artículo 13 de la Ley en vigor, en su último párrafo hace mención de los trabajadores domésticos señalándoles como sujetos asegurables.

Abundando en el análisis del artículo 13 de la Ley actual, en las fracciones II a la V se anotan como sujetos asegurables a los comuneros, ejidatarios, colonos y pequeños propietarios a pesar de que en la fracción II -- del artículo 12 se agrupan como sujetos de seguro, pero -- considerando sus distintas características en relación a los sistemas de cultivo y de crédito, así como a los factores que influyen en su rendimiento económico, para saber que formas de seguro se les pueden aplicar. Finalmente, es interesante agregar que el discutido artículo 13 -- incluye como sujetos asegurables en su fracción VI a "los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, al régimen obligatorio del seguro social y -- cuando dichos patrones no estén ya asegurados en los términos de la Ley".

Finalmente, el artículo 18 de la Ley vigente -- precisa que en virtud de que los sujetos asegurables a -- que se refiere el artículo 13, recibirán las prestaciones y beneficios del régimen hasta que el Poder Ejecutivo, a --

propuesta del Instituto, determine por decreto las modalidades y fecha de incorporación obligatoria de los mismos, dichos sujetos tienen la posibilidad de que en tanto, no se expidan los citados decretos, puedan solicitar su incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social con el fin de que puedan tener en forma inmediata la protección del Régimen.

Así, podemos concluir respecto al Régimen Obligatorio del Seguro Social que su fin fundamental es la -- protección de toda la población económicamente activa de México y además de los beneficiarios conforme lo establece el Reglamento respectivo, esta protección es en forma paulatina tanto territorialmente como por la actividad -- económica que desarrollen los sujetos, y como ya señalamos con anterioridad, el artículo 12 establece a los sujetos que pueden incorporarse en forma inmediata y el artículo 13 de la Ley vigente establece a los sujetos asegurables o sea, aquellos cuya incorporación al Régimen se prevé por la vía voluntaria antes de su aseguramiento obligatorio con base en los decretos que expida el Poder Ejecutivo como lo señala la Ley.

A efecto de que el presente tema no resulte en cierta forma incompleto, a continuación expongo de manera sintetizada todos los movimientos que en el mundo real se deben realizar ante el Instituto Mexicano del Seguro So--

cial, con el fin de que los trabajadores queden debidamente inscritos en el Régimen Obligatorio del Seguro Social:

Toda persona que ingresa como trabajador de un patrón obligado al aseguramiento, se convierte en un sujeto de Seguro, que al ser inscrito en el Instituto adquiere el carácter de afiliado.

En un principio todo afiliado representa un cotizante (persona por la que se deben cotizar cuotas obrero-patronales), por el cual el patrón que lo inscribe debe pagar las cuotas que la Ley señala tomando en cuenta el salario que obtiene, durante todo el tiempo que exista la relación obrero-patronal.

Todo trabajador que adquiriera el carácter de afiliado es considerado inmediatamente como asegurado y asimismo es inscrito a la Clínica Médica más cercana a su domicilio, con derecho a todos los servicios médicos, así como a las prestaciones en dinero que fija la Ley.

La base del Régimen de Aseguramiento del Seguro Social son los avisos que se presentan al Instituto tanto del patrón como del trabajador, mediante los cuales el Instituto recaba datos de las empresas y de los trabajadores y así tiene un eficaz control de los mismos para el otorgamiento del Seguro y servicios correspondientes, por lo que la empresa está obligada a comunicar toda inci

dencia que afecte al aseguramiento de sus trabajadores -- dentro de los cinco días siguientes a su realización, mediante los avisos correspondientes que se ennumeran a continuación y que contienen los requisitos que se citan:

AVISO DE INSCRIPCIÓN.- Mediante este aviso el patrón le - comunica al Instituto la incorporación de los trabajado-- res al Régimen anotando el nombre completo del trabajador, la ocupación o puesto que desempeña, el salario diario, - la fecha en que ingresa a trabajar, el lugar y fecha de - nacimiento, el sexo, el estado civil, el domicilio y ade-- más el número de afiliación si ya hubiere estado afiliado con anterioridad.

AVISO DE MODIFICACIÓN DE SALARIO.- Lo presenta el patrón-- al Instituto cuando modifica el salario a sus trabajado-- res anotando el nombre del trabajador, el salario inmedia-- to anterior y el actual, la fecha de la modificación del - salario y el número de afiliación.

AVISO DE BAJA AL RÉGIMEN.- Cuando un trabajador deja de - prestar sus servicios, el patrón tiene la obligación de - presentarlo ante el Instituto anotando el nombre del tra-- bajador, la fecha de terminación del trabajo y la causa.

Asimismo, los avisos anteriormente citados de-- berán llevar anotado el nombre del patrón si es persona -

física o razón social si es persona moral, así como el domicilio del centro de trabajo, la actividad que realice la empresa y el domicilio del patrón o de su representante legal, como la del trabajador.

La empresa también debe inscribirse como patrón ante el Instituto, para lo cual presentará el Aviso de Inscripción correspondiente con su nombre si es persona física o razón social si es persona moral, el domicilio o ubicación del centro de labores, la actividad que principalmente desarrolle la empresa y la fecha de iniciación de sus trabajos, así como el número de trabajadores que tiene a su servicio.

Junto con el aviso de inscripción, el patrón debe anexar la forma complementaria que otorga el Instituto, en donde se habla detalladamente de la actividad de la empresa y los medios que utiliza para realizarla, con el fin de que el Instituto tenga los elementos necesarios a fin de ubicar a la empresa en la clase de riesgo que determinará la cotización en el Seguro de Riesgos de Trabajo.

Finalmente, en relación con los cambios de domicilio, de nombre o razón social, traspasos, modificaciones de la actividad y otros que afecten al aseguramiento del patrón, éste debe comunicarlos al Instituto en las --

formas especiales que éste otorga o en su defecto en escritos simples.

b).- El Instituto Mexicano del Seguro Social como Autoridad --
Administrativa.

Actualmente ya nadie discute el carácter de --
autoridad que tiene el Instituto Mexicano del Seguro So-
cial, pero para nuestro tema es importante entender dicho
concepto que se le atribuye al Instituto toda vez que --
las resoluciones dictadas en los recursos de inconformi-
dad que el mismo emite, tienden a afectar intereses de -
los particulares, precisamente porque son decisiones ema-
nadas de una autoridad administrativa; por lo que tal --
situación debe plantearse en el ámbito de lo jurídico y,
más concretamente en el terreno del derecho administrati-
vo e inclusive del juicio de amparo, en virtud de que --
éste último sólo procede "contra leyes o actos de las --
autoridades..." (Art. 10. de la Ley de Amparo). Por lo
anterior, es necesario analizar primeramente la noción -
de autoridad que se tiene, tanto en el derecho adminis-
trativo, como en el juicio de amparo, para tener la cer-
teza de que el Instituto Mexicano del Seguro Social es --
una autoridad administrativa.

Desde el punto de vista filosófico considera--
mos a la autoridad bajo dos aspectos, en lo abstracto -
y en lo concreto. La autoridad desde el punto de vista-
abstracto, es un poder de mundo con todas las facultades

que necesita para garantizar el bien común y la autoridad en concreto es un poder o facultad que existe en determinado sujeto o individuo.

El maestro Rafael Preciado Hernández, al - - - hablar de autoridad en su obra (Lecciones de Filosofía de Derecho 6a. ed. Editorial Jus México 1970), señala que el concepto de autoridad viene aparejado al concepto de sociedad y que ésta sociedad es el sujeto originario en el que radica la autoridad, y que si únicamente es un individuo o un grupo de individuos quien puede ejercitar la autoridad, lo hace por el consentimiento expreso o tácito de la misma sociedad. Por otra parte, la autoridad tiene como fin la unificación de las voluntades de los asociados hacia la búsqueda del bien común y la autoridad se -- puede ejercer aún en contra de la voluntad de cualquiera de los asociados si así lo estipula el bien común de la - sociedad.

Trasladando las anteriores ideas al fin que -- nos hemos propuesto, podemos concluir que el Instituto Me xicano del Seguro Social es una sociedad toda vez que es un grupo mayoritario de personas, de individuos que tie-- nen como fin el bien común, además de que como toda socie-- dad el Instituto precisa de una autoridad, ésta será crea-- da por la Ley que creó la sociedad llamada Instituto Mexi

cano del Seguro Social para la realización del bien común propuesto, o que se debe perseguir. Asimismo la autoridad del Instituto será ejercida por un individuo o un grupo - de individuos, según lo requiera la ley de la materia y - bajo los lineamientos que la misma precise.

Para poder completar el objeto de nuestro tema a continuación estudiamos a la autoridad desde el punto - de vista de el derecho administrativo.

El maestro Andrés Serra Rojas en su obra "Derecho Administrativo" (6a. ed. Editorial Porrúa Hnos. t. I - pp. 269), conceptúa a la autoridad como "toda persona revestida de poder propio de mando derivado del desempeño - de una función pública, en la medida y límites que la Ley establece. Autoridad no es sólo el que decide legalmente, es también la que ejecuta de acuerdo con sus funciones".- En una forma más precisa el jurista Arce Cabo Gustavo, en su obra "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", - señala que "la autoridad es el poder que un órgano o institución oficial tiene sobre las personas que legalmente le quedan subordinadas, la autoridad decide y ejecuta el contenido de su resolución y así es como impone su fuerza con apoyo en el derecho. Se hace en dicha manera, la solución obligatoria por voluntad de la Ley" (ob. cit. pp. -- 471). Por otra parte, el jurista argentino Manuel Ma. - - Díez le nombra a la autoridad "competencia" y la define co

mo "la cantidad de potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto. Añade además que el órgano - que no tenga esa atribución normativamente establecida no puede realizar el acto administrativo ni tampoco puede -- realizarlo más allá del límite cuantitativo que establece la norma". (Obra, "El Acto Administrativo 2a. Ed. Editorial Argentina Tipográfica S.A. 1961, pp. 165 y 166). Por otra parte, el ilustre jurista y maestro Ignacio Burgoa, - después de un acertado estudio concluye que el concepto - de "autoridad" está formado por los siguientes elementos:

- a).- Un órgano del Estado bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado.
- b).- La titularidad de facultades de decisión o ejecución realizadas conjunta o separadamente.
- c).- La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades.
- d).- La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o de derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas. Reuniendo estos elementos, sigue diciendo el maestro Burgoa, en una proposición lógica, inferimos, por este, - la definición del concepto de autoridad, en la siguiente forma: "autoridad es aquél órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la - - extinción de situaciones generales o especiales, jurídi-

cas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa". Abundando en el tema el citado autor resume que los Organismos Descentralizados son autoridades cuando emiten actos de realización externa que deben ser ineludibles y fatalmente ejecutados por alguna autoridad del estado frente al particular por la vía coactiva, o sea, sin que esta autoridad tenga la facultad de hacerlos cumplir o de negarse a realizarlos por propia decisión, es decir, cuando la Ley la repunte como mera ejecutora de las resoluciones del citado organismo descentralizado, y agrega este autor lo que a continuación citamos textualmente:

"El caso típico en que los actos de un organismo descentralizado pueden atacarse en amparo concierne al INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL en lo que atañe a la determinación de créditos de previsión social a su favor y a cargo de particulares, pues para obtener su pago, se ejerce la facultad económico-coactiva por organismos centralizados del poder público (Oficinas Federales de Hacienda), actuando éstos como meros ejecutores de las resoluciones en que dichos créditos se fijan. La procedencia del amparo contra los referidos actos del citado organismo descentralizado, previo el agotamiento de los recursos ordinarios legalmente existentes para impugnarlos, ha sido reconocida por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, reconociéndole consecuentemente el carácter de autoridad administrativa..." (Obra: El Juicio de Amparo, 7a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. en Méx. 1970 Págs. 212 y 213)

De todo lo expuesto, solo nos resta comentar que el concepto de "autoridad" se refiere a los órganos de la administración pública que tienen facultades de decisión, de ejecución, o de ambas a la vez, o sea, pueden dictar resoluciones administrativas que dan origen a si-

tuciones de derecho que pueden ejecutar dichas resoluciones, o pueden hacer ambas cosas.

Una vez definido claramente el concepto de "autoridad" y volviendo a nuestro tema, nos parece interesante mencionar que en principio la Suprema Corte de Justicia de la Nación negaba al Instituto Mexicano del Seguro Social el carácter de autoridad sosteniendo el siguiente criterio: "De acuerdo con los artículos 10. y 50. de la Ley del Seguro Social (de 1943) no tiene el carácter de autoridad, sino que su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de todas las demás instituciones que tienen a su cargo servicios públicos descentralizados, por lo cual el amparo es improcedente cuando en él se reclamen actos del mencionado Instituto". (Informe del Presidente de la H. Cuarta Sala de 1946). Claro que éste criterio de la Suprema Corte es criticable porque no demostró la razón de sus aseveraciones y además comparó al Instituto con otros organismos de los cuales tampoco pudo demostrar si eran o no autoridades, para que hubiera dictado tal tesis.

Contra lo estipulado por la Suprema Corte en el sentido de negar el carácter de autoridad al Instituto, existían varias situaciones que sí le daban ese carácter desde el momento de su creación como lo eran; el he-

cho de que el Seguro Social se constituyera en un servicio público nacional que se establecía con el carácter de - - obligatorio..." (art. 1o. de la Ley del Seguro Social de 1943) o sea, era obligatorio afiliarse al régimen del Seguro Social y además también era obligatorio pagar las -- cuotas obrero-patronales correspondientes de lo que se -- desprendía la existencia de una subordinación, una sumi-- sión de los asegurados respecto al Instituto, teniendo és te autoridad hacia dichos sujetos, porque el Seguro Social como ya se dijo, surgió con el carácter de servicio público obligatorio.

Por otra parte, la Ley original de 1943 estipulaba en su artículo 135 que "la obligación de pagar las - cotizaciones, tendrá el carácter de ejecutivo...", pero -- con la reforma del 3 de febrero de 1949 se le vino a do-- tar al Instituto con la característica de "Organismo Fiscal Autónomo", entendiéndose además que los aportes al -- mismo se podrían exigir a través de la facultad económica coactiva, teniendo la Suprema Corte, con todo ésto que reconocerle al Instituto que estaba dotado de la caracteristica de "autoridad", apoyándose además en la citada reforma al artículo 135 (Ley de 1943), como lo sostuvo en la - ejecutoria que dictó el 14 de agosto de 1947 en el juicio seguido por Ma. Calderoni Vda. de Hernández que en lo conducente:

"Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social carecía del carácter de autoridad en todos los casos, pero a partir de dicha reforma asumió el carácter de organismo fiscal autónomo y por ende de autoridad cuando actúa en los términos de la citada reforma, o sea cuando -- hace la determinación de créditos a su favor, por concepto de cuotas, o bien cuando da las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida...." (tomado de "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", Arce Cano -- Gustavo pp. 471).

Abundando en el tema, la Ley del Seguro Social de 1943 estableció en su artículo 133 que en contra de -- cualquier acto del Instituto que lesionara los derechos -- de los patrones, los asegurados o sus beneficiarios, éstos -- podían interponer ante el H. Consejo Técnico, como -- órgano de autoridad dentro del mismo Instituto el recurso de inconformidad correspondiente, lo cual viene a confirmar el criterio de que el Instituto Mexicano del Seguro -- Social, desde su origen trafa aparejado el carácter de -- "autoridad administrativa", en virtud de que el recurso -- administrativo de inconformidad citado, es un verdadero -- recurso administrativo que se interpone en contra de -- actos emanados de autoridad administrativa y además, se va a resolver conforme a derecho y la resolución que se dicte en contestación al citado recurso, manifiesta una vez -- más, el carácter de autoridad de dicho Instituto porque -- es una resolución que va a declarar o crear situaciones -- jurídicas particulares, configurándose como una sentencia con fuerza ejecutiva, con lo que el Instituto viene a ---

fungir como autoridad en primera instancia, y finalmente, es lógico pensar que si la ley de la materia estableció un recurso administrativo en contra de actos lesivos que se puede presentar ante el mismo organismo, es porque de antemano estaba aceptado por el legislador que el Instituto Mexicano del Seguro Social nacía con el carácter de -- "autoridad administrativa".

Asimismo, el artículo 240 de la Ley del Seguro Social en vigor, expresa cuales son las atribuciones del Instituto, señalando al texto:

"Artículo 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro-Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala ésta Ley.

II.- Recaudar las cuotas y percibir los demás-recursos del Instituto.

III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en ésta Ley.

IV.- Invertir sus fondos de acuerdo con las --disposiciones de ésta Ley.

V.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades.

VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.

VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el --cumplimiento de los fines que le son propios, -sin sujetarse a las condiciones, salvo las san

terias, que fijen las leyes y los reglamentos-respectivos para empresas privadas con finalidades similares.

VIII.- Organizar sus dependencias.

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

X.- Expedir sus reglamentos interiores.

XI.- Las demás que confieran ésta Ley y sus reglamentos.

En relación con éste precepto cabe comentar -- que todas y cada una de las fracciones que lo forman, le dan al Instituto las características de decisión y ejecución (especialmente las fracciones I y II) elementos fundamentales del concepto de "autoridad".

Aún más, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya en diversas tesis jurisprudenciales, le ha reconocido al Instituto de plano el carácter de autoridad administrativa entre las que citamos la dictada en el Apéndice de Jurisprudencia 1916-1917, 2a. Sala, pag. 290, que - al texto dice:

"SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES-AUTORIDAD.- A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad para los -- efectos del amparo que contra él se interponga".

Así pues, en el ámbito del derecho administrativo el Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad administrativa porque tiene la facultad de realizar actos meramente administrativos, o sea, dictar y ejecutar resoluciones que dan origen a verdaderas situaciones de derecho.

Aunque después de lo expuesto en que sin lugar a dudas quedó demostrado que el Instituto Mexicano del Seguro Social es verdadera autoridad administrativa porque tiene las facultades que revisten a un órgano de autoridad y en consecuencia el citado organismo sí emite actos de autoridad, no nos resta más que remitirnos a lo expuesto por el artículo 103 constitucional que en su fracción I expresa:

"Los Tribunales resolverán toda controversia - que se suscite, por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...."

También nos remitiremos al artículo 10. de la Ley de Amparo que también al texto expresa:

"Art. 10.- El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que suscite:

1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales...."

O sea, que en esencia significa lo mismo, debemos concluir que para los efectos del juicio de amparo el Instituto Mexicano del Seguro Social es autoridad porque-

puede igual que otras autoridades dictar y ejecutar resoluciones de las que se derivan situaciones controvertidas y de derecho.

Inclusive, podemos agregar que considerando el carácter de organismo público descentralizado por servicio que tiene el Instituto (art. 5o. de la Ley vigente), tiene a su cargo la prestación de un servicio público, para lo cual realiza determinadas funciones que son una disgregación de las que competen a la administración pública central misma que tiene sobre el Instituto un poder de -- subordinación por el sistema jurídico que los rige, consecuentemente el Instituto como organismo público descentralizado, es autoridad al dictar o ejecutar actos y resoluciones de carácter administrativo, que dan lugar a verdaderas situaciones de derecho en virtud de las atribuciones que le delega y que son competencia de la administración pública central.

c).- La organización del Instituto Mexicano del Seguro Social .-

Como ya hemos visto, la Ley del Seguro Social de 1943 estableció el régimen de seguridad social con el carácter de servicio público nacional obligatorio (art. 1o.) y, a efecto de poder otorgar las prestaciones que en ese ordenamiento se especificaron, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (art. 2o.) que surgió con todos los atributos de un organismo público descentralizado por servicio, dotándosele de una personalidad jurídica y un patrimonio propios y estableciendo su domicilio en la Ciudad de México; todo esto para que pudiera lograr un buen desarrollo administrativo y técnico que ofreciera un servicio público adecuado, lográndose buenos resultados en los 32 años que tiene de fungir el citado organismo y toda vez que no se ha encontrado otro medio tan efectivo como el Instituto, la Nueva Ley del Seguro Social que entró en vigor en abril de 1973 ha ratificado en su contenido (art. 5o.) la encomienda del servicio público a la mencionada Institución.

A efecto de que el Instituto Mexicano del Seguro Social pudiera cumplir con los fines para los que se ha creado, desde su origen se le dotó de diversos elementos como lo fueron el personal técnico, administrativo, mobiliarios, edificios, etc. Por otra parte, también fué necesario que dicho organismo además de tener -

todos los elementos materiales, contará con una organización interna sin discrepancias y anarquías, delimitando campos de acción y de trabajo, creando órganos y autoridades, etc., lo que dió lugar a que el H. Consejo Técnico de acuerdo con las facultades que le concedía al Instituto la Ley del Seguro Social de 1943 a través de la fracción X del artículo 107, dictara el acuerdo No. 166 el 19 de abril de 1944 mediante el cual expidió el primer "Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social", que fué derogado por otro reglamento de igual nombre y naturaleza, expedido el 15 de octubre de 1947 en el acuerdo número 2126 dictado por el H. Consejo Técnico, y que es el que está vigente en la actualidad.

Por otra parte, el artículo 240 de la Ley vigente delimita claramente las funciones principales que tiene el Instituto y al respecto señala:

"ART. 240 .- El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala ésta Ley.

II.- Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto.

III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en ésta Ley.

IV.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de ésta Ley.

V.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades.

VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.

VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles; farmacias; centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijan las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares.

VIII.- Organizar sus dependencias.

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

X.- Expedir sus reglamentos interiores.

XI.- Las demás que le confieren ésta Ley y sus reglamentos.

Por su parte el artículo 25 de dicha Ley establece las atribuciones que tiene el Instituto al expresar:

"ART. 25 .- El Instituto está facultado para:

I.- Registrar a los patrones, inscribir a los trabajadores y precisar los grupos de salario, sin previa gestión. Tal decisión no libera a los obligados de las responsabilidades y sanciones en que hubieren incurrido.

II.- Dar de baja en el régimen a los trabajadores asegurados verificada la extinción de una empresa, aún cuando el patrón omitiere presentar los avisos correspondientes;

III.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

IV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los-

patrones y demás obligados, así como estimar su cuantía, cuando no observen lo dispuesto por las fracciones I, II, IV y V del artículo 19.

V.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de ésta Ley.

VI.- Practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales.

VII.- Ejercer las demás atribuciones que le otorguen la Ley y sus reglamentos.

Además dicho organismo también tiene como funciones inherentes, las facultades de inspeccionar los centros de trabajo y tener acceso a toda clase de material de las oficinas públicas que juzgue necesario para vigilar el cumplimiento y observancia de la Ley de la materia.

Sin embargo por tratarse de funciones principales a continuación transcribo el artículo 241 en el que se consagran las facultades a que me he referido con anterioridad.

"ART. 241.- Las autoridades federales y locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite, para el mejor cumplimiento de sus funciones. El Instituto tendrá acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal y en general a obtener de las oficinas públicas cualquier dato o informe que se considere necesario, de no existir prohibición legal.

De igual modo el Reglamento de Organización Interna en su artículo primero fija otras de las funcio-

nes que a su cargo tiene el Instituto, como lo es la organización del régimen de seguridad social; la transcripción del precepto señalado es la siguiente:

"ART. 1o. .- El Instituto Mexicano del Seguro-Social tendrá a su cargo la organización y administración del régimen de seguridad social, de conformidad con las disposiciones de la Ley y sus reglamentos.

Los órganos del Instituto están consignados en el artículo 246 de la Ley de la materia y en el artículo 2o. del Reglamento mencionado, y son los siguientes:

La Asamblea General.

El Consejo Técnico.

La Comisión de Vigilancia.

La Dirección General.

Por lo que se refiere a la Asamblea General, es la máxima autoridad del Instituto y se integra en forma tripartita por 30 elementos, de los cuales diez son designados por el Poder Ejecutivo, diez por las Organizaciones Patronales y diez por las Organizaciones Obreras y duran en su cargo un período de seis años, pudiendo ser reelectos.

Generalmente la Asamblea General se reúne uno o dos veces al año y es presidida por el Director General del Instituto, además de que también es la encargada de

discutir anualmente el estado de ingresos y egresos del Instituto, el informe de actividades que presente el Director General, el programa de actividades, el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente y el informe de la Comisión de Vigilancia.

La Asamblea General también designa a la Comisión de Vigilancia formada por 6 miembros representativos del Estado, de las Organizaciones Patronales y de las Organizaciones Trabajadoras y dicha Comisión tiene las facultades consignadas en el Artículo 255 de la Ley del Seguro Social que en realidad son de carácter contable y financiero.

Por lo que se refiere a la Dirección General, está formada por el Director General del Instituto que es nombrado por el Ejecutivo Federal y sus atribuciones están comprendidas en el Artículo 257 de la ley vigente, -- siendo ratificadas dichas facultades por el Artículo 50. del Reglamento de Organización Interna. Dentro de las -- atribuciones del Director General, una de las más trascendentes es la de ser titular del Derecho de Veto, que le otorga el Artículo 258 de la Ley que se transcribe enseguida:

"Art. 258.- El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el Reglamento.- El efecto de veto será suspender la aplicación

de la resolución del Consejo hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

El Artículo 21 del Reglamento de la Ley del Seguro Social, en lo relativo a la Dirección General y el Consejo Técnico, enumera los casos que prevé el Artículo 121 antes transcrito, en los siguientes términos:

I.- Cuando a su juicio, se tomen acuerdos contrarios a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

II.- Cuando a su juicio, se acuerden operaciones inconvenientes o ruinosas para el Instituto.

A continuación tenemos al Consejo Técnico como el órgano ejecutivo por excelencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, además de ser su administrador y representante legal; por otra parte, las decisiones de éste órgano son de vital importancia para la interpretación y aplicación de la Ley que rige al Instituto.

La Ley del Seguro Social vigente a través de su artículo 253 establece las facultades del Consejo Técnico en XIV fracciones, mismas que fueron ampliadas en esta Ley, ya que en la Ley de 1943 se constreñían a IX fracciones únicamente. Entre las facultades del Consejo Técnico es importante mencionar la señalada en la Fracción XIII del citado artículo 253 la cual faculta a dicho organismo para autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales a poder ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad.

Por otra parte, el mencionado Reglamento para el funcionamiento de la Dirección General del Instituto y Sesiones del Consejo Técnico especifica las reglas relativas a las sesiones del Consejo Técnico en sus artículos 23, 24 y 25 en lo relativo que a continuación se transcribe:

"Art. 23.- El Consejo Técnico tendrá sesión ordinaria una vez a la semana; presidirá siempre el Director General. Para que haya quórum, deberán concurrir cinco de sus integrantes como mínimo, debiendo estar cuando menos un representante de cada sector. Las sesiones extraordinarias se verificarán cada vez que sean convocadas por

"Art. 24.- Para que haya decisión del Consejo Técnico, deberán votar en el mismo sentido, cuando menos cinco de sus integrantes".

"Art. 25.- Cuando un miembro del Consejo Técnico se vea impedido de concurrir a dos o más sesiones consecutivas, el Presidente podrá llamar al Suplente respectivo."

De todo lo anterior podemos desprender que la integración de los órganos del Instituto, siguen un sistema clasista y democrático a efecto de que los tres sectores, obrero, patronal y de gobierno, cuyos intereses concurren en la formación del patrimonio básico del régimen, se hallen genuinamente representados y se responsabilicen en el manejo del Seguro Social. También se adoptó una representación tripartita, porque se quiso que las entidades sociales estuvieran en igualdad de condiciones para defender sus respectivos intereses y velar por la buena marcha del servicio en la que todos tienen in-

terés directo, y con el objeto de obtener que la gestión del sistema sea el producto de la coordinación y entendimiento de los factores de la producción y de la sociedad políticamente organizada lo cual ha sido un acierto.

Por otra parte, cabe también precisar que los legisladores desearon garantizar un funcionamiento libre y ejemplar para el Instituto, por lo que establecieron - un procedimiento democrático para elegir a los miembros de la Asamblea General, del Consejo Técnico y de la Comisión de Vigilancia, para lo cual se dió derecho a cada una de las clases sociales antes mencionadas de nombrar a sus delegados, y la seguridad de permanencia en sus -- cargos directores, pues solo por motivos importantes podrá revocarse el mandato o a petición del grupo que hubiere propuesto, la designación y la Asamblea estuviere de acuerdo, ésto con el fin de que sean auténticos representantes.

También podemos señalar en lo que se refiere a la organización interna del Instituto que la dirección de los servicios que presta requiere, a más de la Asamblea General, la Comisión Directiva, el Presidente que encarne las funciones de director ejecutivo y un conjunto de órganos unipersonales o corporativos, con atribuciones ejecutivas o consultivas superiores en las distintas clases de funciones a realizar por el Instituto lo cual puede subsistir aún cuando el Estado sea el gestor,

según se advierte en distintas naciones.

Entre los servicios más importantes que presta el Instituto podemos señalar los que se refieren a las -- siguientes materias: la afiliación de los asegurados; la recaudación de las cuotas obrero patronales; las estadísticas; los servicios actuariales; las prestaciones del se guro que comprenderá no solo los pagos en metálico, subsidios y pensiones, sino también las entregas en especie y los servicios de carácter reparador y preventivo; cuestiones jurídicas, publicidad; inversiones; contabilidad; que abarcará las cuentas y balances ordinarios y técnicos del cumplimiento del régimen y de los servicios y las demás - materias esenciales o complementarias de los fines asignados al organismo, como lo son las prestaciones de servicios médicos, las cuales se efectúan en las diversas clinicas y centros médicos que el Instituto ha creado para tales fines, además de la serie de guarderías que ha construido para cumplir con el seguro de guarderías. Por todo esto, conforme se amplía el Régimen de Seguridad Social, se impone la administración mas distribuida en zonas o regiones. El Instituto Mexicano del Seguro Social- deberá irse formando con unidades regionales o estatales- que cobren las cuotas, presten el servicio y decidan en - todo lo administrativo, sujetas a reglas y supervisión de las oficinas matrices que están situadas en la Capital y, que como antes se señaló, tendrán funciones técnicas ge-

nerales y normativas.

También existe un órgano llamado la Secretaría General, el cual funge como Secretario del Consejo Técnico y de la Asamblea General, y en las sesiones de estos es la encargada de levantar las actas correspondientes, teniendo además la responsabilidad de dictar los acuerdos necesarios para poner los recursos de inconfirmitad que se presenten ante el Consejo Técnico en estado de resolución; dando a conocer al mismo todos los asuntos de que deba conocer dicho cuerpo y además, la Secretaría General también tiene entre otras funciones importantes la de vigilar, de acuerdo con el Director General, el trabajo de las condiciones técnicas de estudio e implantación del régimen de seguridad social.

Para la mejor organización interna del Instituto existen dentro del mismo tres grandes subdirecciones que a su vez están divididas en departamentos y oficinas y cuyas funciones están distribuidas por el Reglamento de Organización Interna del Instituto, al que ya antes hemos hecho alusión y el cual señala a las subdirecciones mencionadas las cuales son: la Subdirección Técnica cuyas funciones le son delegadas por el Director General del Instituto mediante acuerdo, además de que tiene a su cargo la organización superior y el control de los departamentos de contabilidad, afiliación, actuarial, así como de las oficinas de estadística y de má --

quinas y colabora con el Director General en la elaboración del programa financiero del Instituto. También - - existe la Subdirección Médica que en general tiene a su cargo la organización y supervisión técnica en lo que se refiere a la prestación de servicios médicos. Y, finalmente tenemos a la Subdirección Administrativa que en general se encarga de controlar todos los servicios administrativos del Instituto, como lo son los de personal, el control de archivo y correspondencia, el mantenimiento, la reparación y el acondicionamiento del equipo en general, etc.

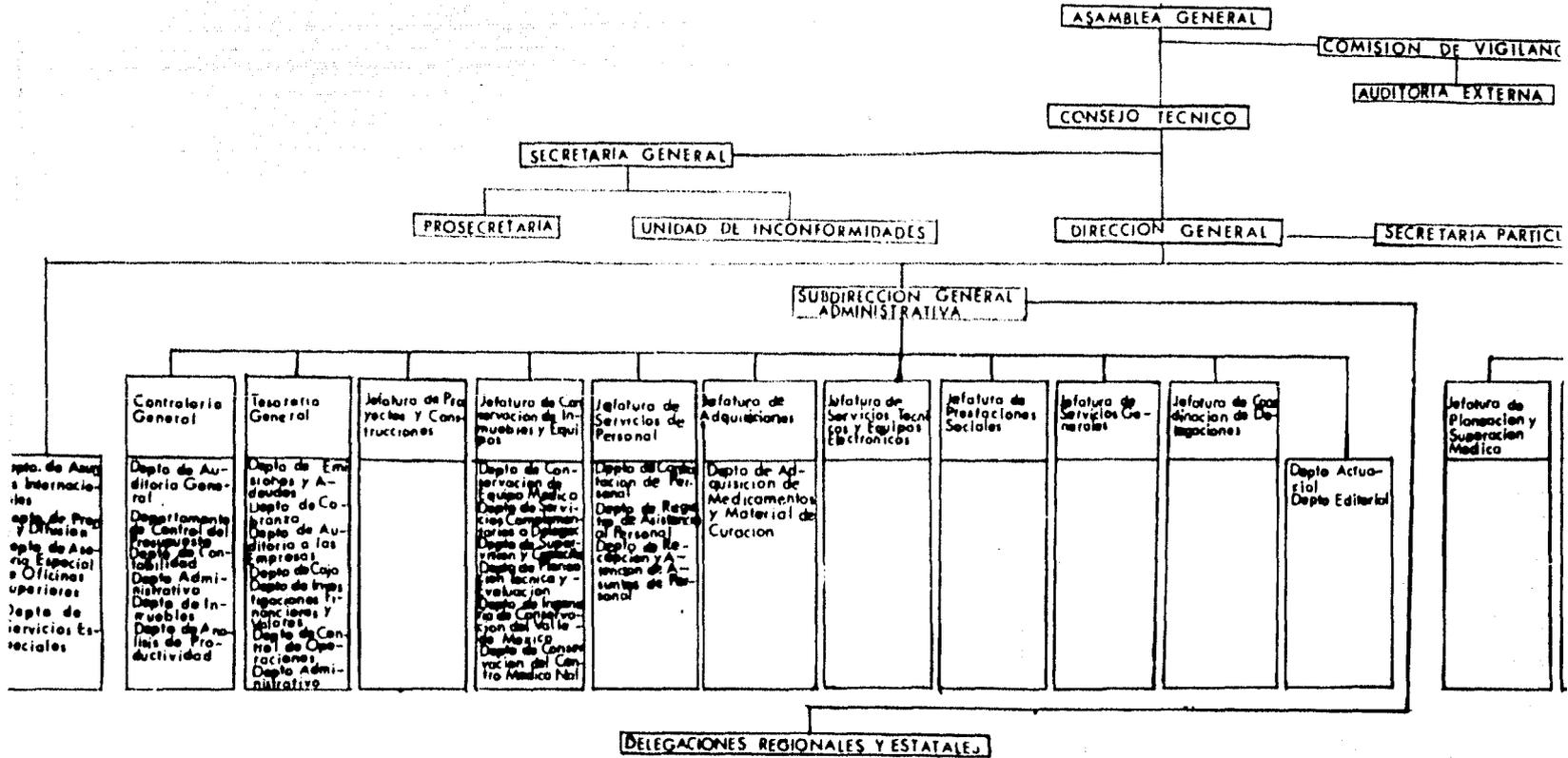
También debemos señalar que existe en el Instituto un Departamento Jurídico que tiene a su cargo varias materias de importancia entre las que tenemos, la formulación de proyectos de ley, decretos y reglamentos que corresponden a las actividades del Instituto; atender las reclamaciones judiciales de los patrones, de los asegurados o de los beneficiarios; formular los proyectos de contestación a las consultas de índole jurídica y relacionadas con la ley, la doctrina y la letra y el espíritu de la ley que presentan al Instituto el estado, los patrones y los asegurados; 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 turnándosele -

al Consejo Técnico; y en general dicho departamento jurídico es el asesor y consultor legal del Instituto, por lo que interviene en todos los casos de índole jurídica de carácter contencioso que se presentan dictaminando sobre los mismos.

Finalmente, y con el fin de que este capítulo quede lo mas completo que se pueda lograr; a continuación adjunto un "organigrama" del Instituto Mexicano del Seguro Social el cual ya ha estado sujeto a cambios y -- por ahora puedo decir, que es el más reciente, pero que de acuerdo con las necesidades de dicho organismo en futuros no muy lejanos puede cambiarse en su estructura:

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

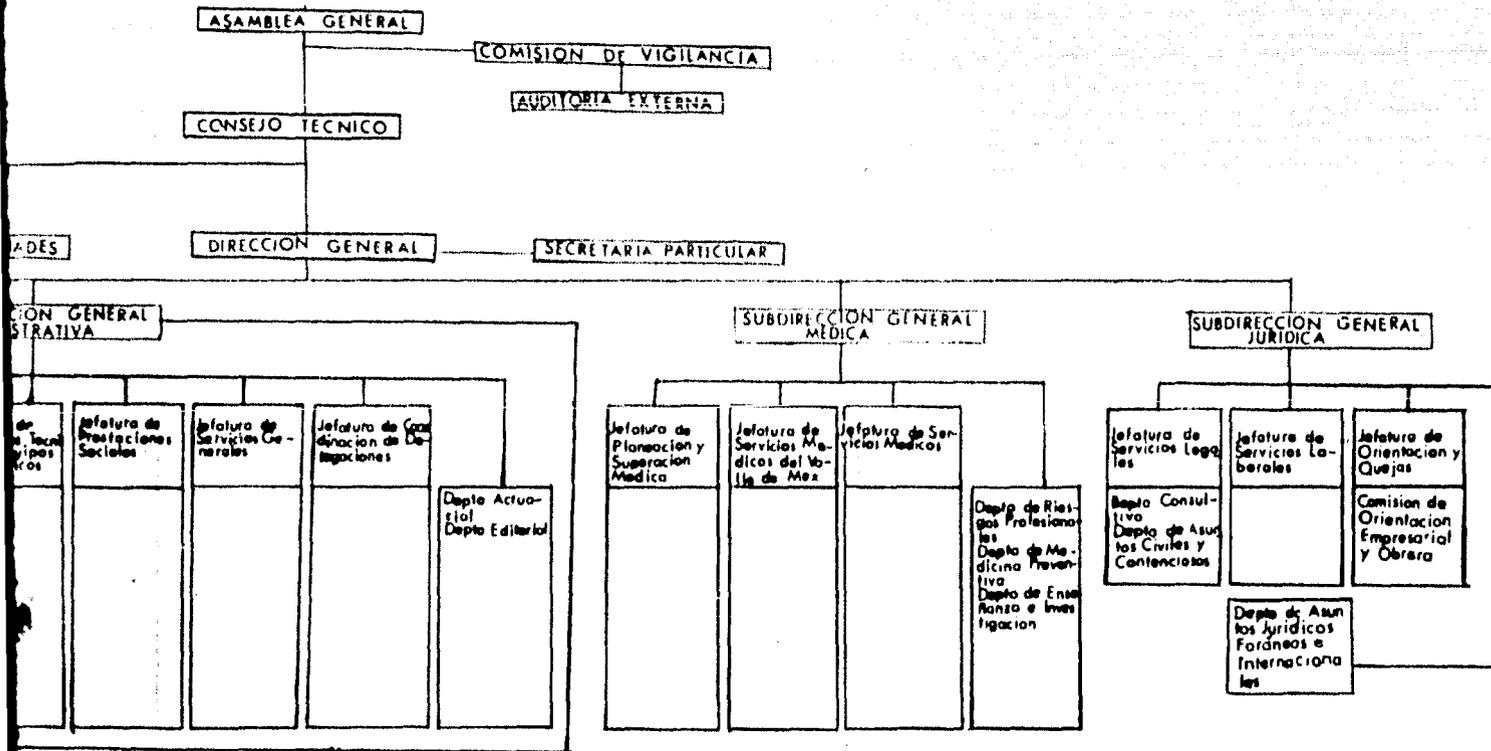
CONTRALORIA GENERAL
DEPARTAMENTO DE CONTROL DEL PRESUPUESTO
GRAFICA DE ORGANIZACION DEPARTAMENTAL



INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

CONTRALORIA GENERAL

DEPARTAMENTO DE CONTROL DEL PRESUPUESTO
GRAFICA DE ORGANIZACION DEPARTAMENTAL



ESTATALE.

d).- Leyes y Reglamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social .-

Los antecedentes de la Seguridad Social en México se encuentran enclavados en las ideas y postulados de los hombres que antecedieron a la Revolución Mexicana que estalló en el año de 1910, movimiento de lucha que vino a fructificar con el Congreso Constituyente de 1917 que se estableció en la Ciudad de Querétaro, siguiendo y recogiendo las aspiraciones de Seguridad Social que se plasmaron en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal Mexicana, fijándose la base firme de -- nuestro sistema de seguros sociales, los que rindieron -- sus frutos en la Ley del Seguro Social original que inició su vigencia a partir del 19 de enero de 1943.

En efecto, la fracción XXIX del artículo 123 - Constitucional en su texto original establecía:

"Se considera de utilidad el establecimiento - de cajas de seguros populares, de invalidez, - de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos; - por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organiza-- ción de instituciones de ésta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

Si analizamos éste precepto legal, nos podremos dar cuenta de que pretendía la formación de un Seguro Social voluntario popular basado en la organización - de cajas de seguros populares que deberían fomentar a --

través del Gobierno Federal y las Entidades Federativas, con tales restricciones al Estado, es lógico pensar que no era posible la formación de una verdadera Ley del Seguro Social, lo que explica que en los Gobiernos de el General Alvaro Obregón y de el General Plutarco Elías Calles, los anteproyectos de iniciativas de la Ley del Seguro Social, en nuestro país hayan fracasado.

Fue hasta la Reforma de la Fracción XXIX del artículo 123 constitucional publicado en el Diario Oficial de fecha 6 de Septiembre de 1929 y bajo el Gobierno del licenciado Emilio Portes Gil cuando se pudo allanar el camino que condujo a la creación de la primera Ley del Seguro Social en nuestro país.

En efecto, al aprobarse la citada Reforma a la Fracción XXIX del artículo 123 constitucional quedó dicha Fracción de la siguiente manera:

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

Con esta Reforma si fue posible la creación de una ley del Seguro Social que diera vida a un sistema de seguridad social apegada a la realidad, porque la multicitada Reforma, acababa con el sistema de seguridad basado en la organización de cajas de previsión y además daba el carácter de Federal a la Legislación so

bre los seguros sociales.

Así después de salvarse muchos obstáculos de diferentes caracteres se logró la implantación del Seguro Social mediante el Gobierno del Presidente General Manuel Avila Camacho, quién tuvo la honra de firmar la iniciativa de la primera Ley del Seguro Social el 10 de Diciembre de 1942, enviándola al Congreso de la Unión para su discusión y aprobándose por la Cámara de Diputados -- con fecha 23 de Diciembre de 1942 y aprobándose también por la Cámara de Senadores el 29 de Diciembre del mismo año, publicándose el 19 de Enero de 1943, año en que entra en vigor la primera Ley del Seguro Social en nuestro país.

La Ley del Seguro Social de 1943:

La original Ley del Seguro Social de 1943 sentó las bases y abrió el camino para una implantación palatina del Régimen de seguridad social hasta llegar a la cobertura nacional, aunque como es de suponerse, tenía determinada fallas legislativas con sus consiguientes limitaciones, como por ejemplo marginaba del Régimen a los trabajadores rurales y a los trabajadores no asalariados de las ciudades, así como en otras categorías particulares de trabajadores.

Inclusive esto se puede confirmar si examinamos una pequeña parte de la exposición de motivos de ---

nuestra ley original de 1943 que concretamente destacó -
que:

"El Régimen del Seguro Social no es suscepti--
ble de aplicarse de un modo general e indeter--
minado a todos los individuos de la sociedad, -
sino exclusivamente al Sector de la Población -
formado por las personas que trabajan mediante
la percepción de un salario o sueldo.....".

Por otra parte y en forma somera, señalaremos -
que la Ley del Seguro Social de 1943 estableció en sus ar--
tículos 1° y 3° el sistema de los seguros sociales como -
un servicio público nacional obligatorio para los segu--
ros de:

- I. Accidentes de trabajo y enfermedades profe--
sionales.
- II. Enfermedades no profesionales y materni--
dad.
- III. Invalidez, vejez y muerte.
- IV. Cesantía en edad avanzada.

Además, de acuerdo con su artículo 2 crea un -
organismo descentralizado, con personalidad jurídica pro--
pia que se va a encargar de la administración y organiza--
ción del Seguro Social que lleva el nombre de "INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL"; cabe aclarar que expresamen--
te en principio no se consideró a este organismo como au--
toridad, pero de acuerdo con sus funciones la Ley sí le -
dió desde el principio de su creación la característica-

de autoridad porque establecía con fuerza coactiva el cobro de las cuotas obrero patronales y además, se puede interponer ante el mismo organismo, un recurso administrativo de inconformidad como podremos ver más adelante.

Es interesante agregar en este trabajo, que una de las innovaciones en materia de seguridad social tratada por primera vez a nuestra legislación lo es el concepto de "capital constitutivo", haciendo referencia de él la Ley de 1943 en su artículo 48, pero sin dar un concepto, definición o significado de lo que se entiende por capitales constitutivos. Actualmente, bajo la vigilancia de la Ley del Seguro Social de 1973 el problema que se contempla ha quedado casi resuelto; es decir, podemos señalar, de acuerdo con dicha Ley, cuales son los conceptos que comprenden los capitales constitutivos, em pero, podemos decir que los capitales constitutivos son una carga pecuniaria a cargo de los patrones, resultado de la omisión de inscribir a sus trabajadores o por contravenir las normas fijadas por la Ley en materia de ins cripción, siempre que el Instituto Mexicano del Seguro Social les haya proporcionado las prestaciones en especie o en dinero a que tuvieren derecho como si se tratara de cualquier asegurado.

En la práctica el fincamiento de los capitales constitutivos es más frecuente en el seguro de riesgos -

de trabajo, ya sea por el acontecimiento de un accidente o por la presentación de una enfermedad de trabajo, constituyendo los de uso menos frecuente, los que se derivan del seguro de I.V.C.M.

Bajo la vigilancia de la Ley del Seguro Social de 1943, se suscitaron muchos y muy diversos litigios -- por la falta de reglamentación de los elementos o conceptos que constituyen los capitales constitutivos. Actualmente la Nueva Ley define cuales son las prestaciones cuyos importes deben reembolsarse al Instituto y en la parte final del citado artículo 84 de la Ley Vigente se estipula que, "El Instituto determinará el monto de los capitales constitutivos y los hará efectivos, en la forma y términos previstos en esta Ley y sus reglamentos", --- con lo cual existe definitivamente el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de -- que es procedente el pago de los capitales constitutivos cuando el patrón haya presentado el aviso de inscripción de un trabajador con posterioridad al accidente de trabajo, independientemente que dicha presentación haya sido dentro del plazo legal de tolerancia (5 días). A manera de comentario, cabe señalar que tal postura es absurda y carece de toda legalidad toda vez que entre el artículo 19 (Nueva Ley) que nos señala el plazo legal para la presentación de los avisos de ingreso y lo señalado por la-

citada parte final del artículo 84, existe una fuerte -
Incongruencia. Además, ello nos hace suponer que desde
el instante en que el trabajador ingresa a prestar sus-
servicios a una empresa y hasta el momento de presenta-
ción de su aviso de inscripción, el trabajador no se en-
cuentra protegido por el Régimen del Seguro Social y --
por tanto, el propio Instituto no debería exigir, como-
efectivamente lo hace, el pago de las cuotas, puesto --
que en éste sentido existe un enriquecimiento ilegítimo
por parte de dicho Instituto, debido a que está cobran-
do las cuotas respectivas sin dar a cambio las contra--
prestaciones correspondientes establecidas por la Ley.-
Conflamos en que algún día nuestro máximo Tribunal cam-
ble radicalmente su criterio, dado que de toda forma, -
el único camino jurídicament válido es a través del am-
paro alegando la inconstitucionalidad del artículo de
referencia (84 Ley vigente).

Por lo que se refiere al capítulo de afilia-
ción, brevemente señalaremos que bajo el régimen de la
Ley de 1943 los artículos 4o. y 8o. se establecía quie-
nes deberían ser sujetos de el Régimen del Seguro Obli-
gatorio y el artículo 6o. asimismo hablaba de que el Po-
der Ejecutivo Federal determinarla con base en estudios
del Instituto la fecha en que se organizaría el Seguro-
Social de los trabajadores de empresas de tipo familiar,
particulares, a domicilio, domésticos, del campo, tempo-
rales y eventuales, a su vez el artículo 7o. establecía

la obligación de los patrones de inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Régimen del Seguro Social y cumplir con sus obligaciones derivadas del mismo Régimen.

Por lo que se refería a las cuotas que se debían aportar al Instituto, éstas estaban a cargo tanto de los patrones como de los trabajadores, en relación con el salario que percibían éstos últimos, excepción hecha al salario mínimo, cuya cuota está a cargo exclusivamente del patrón, todo ésto de acuerdo con una tabla que para tal efecto expidió el Instituto.

Y así, en general como dice el Lic. Gustavo Arce Gano en su obra (De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, pp. 58 y 59) La Ley original y consecuentemente la vigente, se cifieron a los lineamientos fijados por las Conferencias Interamericanas de la Habana y Santiago de Chile, acordando que la iniciativa mexicana merecía su aprobación y aliento, porque constituía un Código del Seguro científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representaba una firme garantía técnica para establecer en México la Seguridad Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana. Se advierte ya la punta de su futura evolución para llegar a ser, en lugar del Seguro Social, un sistema de Seguridad Social, como se verá después, al clasificar a ambos conceptos que se emplean como sinónimos.

Porque la Conferencia se refiere al establecimiento de la Seguridad Social en beneficio de las clases productoras sin excluir a nadie.

Una vez que se hubo publicado la Ley del Seguro Social, como antes dijimos, en enero de 1943, surgieron una serie de Reglamentos que a su vez vinieron a reglamentar, a regular a la misma Ley, según las situaciones que determinaba, teniendo entre los más importantes e interesantes en primer lugar al "Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones al Régimen del Seguro Social", que actualmente se encuentra vigente y tiene como objeto el de reglamentar el Capítulo II de la Ley vigente que se titula "De los Salarios y las Cuotas", con lo que éste Reglamento viene a establecer las bases de distribución de los recursos económicos (que establecían en la Ley de 1943) para que el Instituto esté en posibilidad de cubrir los riesgos que protege y que para la regulación de las cuotas el sistema de cotizaciones fijadas según clases o grupos de salarios, éste reglamento se publicó originalmente el 29 de marzo de 1944 y posteriormente fue derogado por el Nuevo Reglamento que se publicó el 2 de septiembre de 1950 en el Diario Oficial de la Federación.

También tenemos al Reglamento de la Ley -- del Seguro Social en lo relativo a la Afiliación de Patro

nes y Trabajadores, que fija las condiciones que han de imperar respecto a la afiliación tanto de patrones como de trabajadoras al Régimen del Seguro Social. Este reglamento también entró en vigor el 2 de septiembre de 1950.

El Reglamento de las ramas de riesgos -- profesionales y enfermedades no profesionales y maternidad, es otro de los reglamentos del Régimen de Seguridad Social de gran importancia puesto que especifica -- los servicios y atenciones médicas a que está obligado a prestar el Instituto y al respecto el artículo 10. -- del Reglamento especifica que "El Instituto proporcionará los servicios médicos, farmacéuticos y hospitalarios a los asegurados, pensionados y familiares de ambos, amparados por seguros adicionales o por seguros facultativos contratados de conformidad con los reglamentos especiales sobre esta clase de seguros".

Por otra parte y para el efecto de regular el artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943 (artículo 274 en la Ley vigente) en que se especifica el recurso de defensa que se puede interponer ante el Instituto, se creó lo que se llamó "Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943" a fin de regular procedimentalmente dicho recurso y al cual dedicaremos un capítulo especial por lo que solo mencionamos su existencia.

Como se comprenderá, seguir comentando uno por uno todos los reglamentos existentes, resultaría demasiado exhaustivo por lo que solo me concretaré a enumerar los que considero de mayor importancia, dejando a la curiosidad de los estudiosos de la materia la investigación de los demás y, así tenemos:

Reglamento para la imposición de multas -- por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, publicado el 15 de Noviembre de 1947; en vigor a partir de ésta misma fecha.

Reglamento del seguro obligatorio de los - trabajadores temporales y eventuales urbanos, expedido el 24 de Junio de 1960.

Reglamento para el Seguro Social obligatorio de los trabajadores del campo, publicado el 18 de Agosto de 1960; en vigor a partir del 19 de ese mismo mes y año.

Reglamento de clasificación de empresas y grados de riesgo para el seguro de accidentes de trabajo en enfermedades profesionales, expedido el 27 de Enero de 1964.

Reglamento de delegaciones regionales y estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social expedido el 18 de Julio de 1967.

Reglamento para los trabajadores domésticos, publicado el 28 de Agosto de 1973; en vigor a partir de esa misma fecha.

Reglamento de la asamblea general del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado el 8 de Agosto de 1974; en vigor a partir de esa misma fecha.

Acuerdo que norma las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social para el cobro de los créditos a que se refiere el Artículo 135 (271 actual) de la Ley del Seguro Social, expedido el 22 de Septiembre de 1958.

Solo se contemplan 156 de los 284 artículos de la Ley del Seguro Social y que son los que se encuentran relacionados con las normas establecidas en los reglamentos que cité y que son a los que operativamente mayor uso se les da. Estos 156 artículos corresponden - indistintamente al título segundo "Del Régimen Obligatorio del Seguro Social"; al título tercero "Del Régimen Voluntario del Seguro Social"; al título cuarto "De los Servicios Sociales"; al título quinto "Del Instituto Mexicano del Seguro Social"; al título sexto "De los Procedimientos y de la Prescripción" y al título séptimo "De las Responsabilidades y Sanciones".

Por lo que se refiere a la Ley del Seguro Social que se encuentra vigente desde el 10. de Abril de

1973, podemos decir que es uno de los instrumentos con los que se demuestra que el país está pasando por un periodo de transición del Seguro Social a la Seguridad Social, --- circunstancia que ya ha señalado el Lic. Jesús Reyes Herolles, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social en su informe rendido ante la XXXVII Asamblea General el 16 de Diciembre de 1975 en que manifestó:

"De un Seguro Social, que no acababa por liberarse de técnicas y principios surgidos en el Derecho Privado, se está pasando a la Seguridad Social como instrumento fundamental de la previsión. El concepto de solidaridad social definido en la ley vigente, ensancha las perspectivas de la Seguridad Social y nos conduce a formas más amplias y para un mayor número de mexicanos. La solidaridad colectiva y la extensión del bienestar social, constituyen base y objetivo primordiales de nuestro Instituto".

Esta situación la podemos comprobar si analizamos en la nueva Ley principalmente tres aspectos que a saber, son:

El aspecto social.- Por el que se han aumentado los servicios sociales que benefician a la colectividad entendiéndose por ésta, los grupos de individuos que no contribuyen al régimen de Seguridad Social y por lo mismo no se pueden incorporar a dicho régimen (Artículos 232 y 239 de la Ley vigente).

El aspecto económico.- Por lo que se refiere a este aspecto, podemos decir que las prestaciones en especie y en dinero para los asegurados y sus beneficiarios han mejorado y aumentado, sin que esto hubiere traído como consecuencia un incremento a las cuotas.

El aspecto jurídico.- Establece un sinnu-
mero de nuevas reformas de la materia que sería exhausti-
vo mencionar, por lo que solo nos limitaremos a señalar-
las que se apeguen a nuestro tema como lo son: la incor-
poración de trabajadores asalariados al régimen de asegu-
ramiento obligatorio, en el Art. 12; además se extienden
los beneficios del régimen del campo a través de decre-
tos del Poder Ejecutivo en el Art. 16; por otra parte, -
se establece un nuevo seguro que da la pauta para poder-
influir los servicios de guarderías infantiles para los-
hijos de las aseguradas; además de que se esclarece tam-
bién en su artículo 32 uno de los puntos de más controver-
sia jurídica durante los últimos años, relativo a la in-
tegración del salario base de cotización. Y por lo que
se refiere al recurso de inconformidad, la nueva ley en
su artículo 253 faculta al H. Consejo Técnico para auto-
rizar a los Consejos Consultivos Delegacionales a que --
ventilen y en su caso resuelvan recursos de inconformi-
dad convirtiendo así a dichos organismos, en órganos de-
decisión con la condición de que dichas facultades se --
coordinen en forma cuidadosa y rígida para evitar situa-
ciones de conflicto y contradicción en relación con --
las opiniones de las Delegaciones.

Finalmente, la actual Ley del Seguro So-
cial también especifica en varios de sus artículos, en-
tre los que se encuentra principalmente el 274, que el -
recurso de inconformidad se ha puesto como un medio al -

alcance de los patrones, asegurados y beneficiarios, con el fin de que acudan ante el Consejo Técnico del Instituto como autoridad administrativa, quien revisará sus propios actos, estableciéndose además procedimientos administrativos de aclaraciones con el fin de evitar que las controversias lleguen siempre a constituir recursos de inconformidad. Por último, cabe agregar que se ha señalado que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social, podrán llevarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad.

CAPITULO SEGUNDO

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

a).- El acto administrativo.

El estudio del acto administrativo es de gran trascendencia para el desarrollo del presente trabajo en atención de diferentes razones, como lo son: el -- que el Instituto Mexicano del Seguro Social tenga la característica de ser una autoridad administrativa y por lo mismo los actos que emita sean actos administrativos -- y en razón de esto, si puedan ser impugnados a través de un recurso administrativo (Recurso de Inconformidad) en caso de que perjudiquen o violen la esfera jurídica de algún particular o administrado.

Por otra parte, el acto administrativo -- también ha llegado a constituir en la administración en cualquier gobierno o estado, uno de los principales pilares, pudiéndose decir que es el eje sobre el que gira el Derecho Administrativo Moderno. Así Mayer señala, que -- para poder entender y dominar el Derecho Administrativo Moderno, se debe estudiar la naturaleza particular del -- acto administrativo, porque éste Derecho está dominado -- por él. (1)

Refiriéndonos al lugar donde tuvo su origen el acto administrativo, aún no se ponen de acuerdo --

Mayer, Der. Administrativo Alemán, Buenos Aires, 1949 -- Tomo I, pág. 125. (1).

los juristas estudiosos del Derecho Administrativo en lo conducente, existiendo diversas opiniones al respecto y así, por ejemplo, Mayer atribuye que Francia es donde tuvo lugar la Génesis del concepto "acto administrativo" y en especial señala al gran jurista francés M. Hauriou; - mientras que Jellinek presupone a Alemania como promotora de la confirmación del concepto.

Lo que sí podemos precisar es que, hasta antes de la Revolución Francesa la idea que se tenía de acto administrativo era una idea en esencia vaga, indefinida y se le llamaba actos del rey, actos de la corona, - actos del fisco, etc., y se les relacionaba con todos los actos que formaban objeto de lo contencioso-administrativo y solo desde el momento en que surge el estado, (entendiéndose por "Estado" el apego de el rey, de las autoridades al derecho escrito, a la Ley) es cuando ya se hace imperiosa la necesidad de una inclusión del acto administrativo en todas las relaciones del estado. Y con esto, al acto administrativo se le dota de una naturaleza jurídica especial y viene a constituir el elemento esencial de una nueva rama del derecho que empezaba a despertar a la vida, como lo era en ese entonces el derecho administrativo. Así, el acto administrativo como una ver-

dadera institución de derecho público es de creación relativamente reciente, porque era presumiblemente desconocida hasta antes de la Revolución Francesa, y los primeros autores que se acercaron a la idea de acto administrativo lo fueron los tratadistas franceses, siendo interesante mencionar que el primer texto legislativo que contiene una expresión próxima a la actual es el "16 Fructidor" -- del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie; además, como lo señala el autor argentino Manuel Ma. Díez:

"El Directorio por Ley de 2 Germinal del año V establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de la administración debían entenderse todas las operaciones que se realizan por órdenes del Gobierno, de sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público, y que en los repertorios franceses editados antes de la Revolución no se encuentra la expresión "acto administrativo" siendo hasta 1812 en que se editó el "Repertorio de Merlin" en que aparece la voz "acto administrativo", que se definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de una administración que tiene relación con sus funciones." (2)

De lo anterior podemos desprender la importancia del acto administrativo en la vida de la Administración Pública, y además comprende la necesidad de dar una definición de acto administrativo que es la base que nos va a llevar a entender, el principal objetivo de los "re-

Manuel Ma. Díez, El Acto Administrativo, Buenos Aires, -- 1961, pág. 101. (2)

cursos administrativos".

Para poder dar una definición de acto administrativo que se apegue a los lineamientos del derecho administrativo, debemos de distinguir primeramente lo que la doctrina ha dado en llamar el acto administrativo desde el punto de vista material y desde el punto de vista formal.

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

Los actos desde el punto de vista formal, -

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

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

El maestro A. Serra Rojas expresa:

"El acto administrativo es una declaración unilateral, - concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública y crea, reconoce o modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general". (3)

Para Hariou;

"El acto administrativo que llama decisión ejecutoria, - puede definirse como toda declaración de voluntad tendiente a producir un efecto de derecho con relación a los administrados, emitidos por la autoridad administrativa bajo una forma ejecutoria, vale decir, que puede ejecutarse de oficio." (4)

A. Serra Rojas, Derecho Administrativo, pág. 251 6a. Ed. Editorial Porrúa, Hnos. (3)
M. M. Díez ob. cit. pág. 104 (4).

Una definición muy interesante es la que formula el ilustre jurista alemán R. Bielsa al decir:

"El acto administrativo es una decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refieren a derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas." (5)

Duguit, Jéze y Bonnard llegan a la definición partiendo de un concepto que es común al derecho público y al derecho privado, como es el de "acto jurídico", calificando como actos administrativos:

"los actos jurídicos de alcance individual, o sea, los actos-subjetivos y los actos condición que son realizados por quienes se desempeñan en un servicio público." (6)

De las definiciones señaladas podemos -- concluir que hay determinados elementos en las mismas -- que son idénticos pero dichas concepciones son diferentes entre sí, una de otra no llegan a una identifica--- ción plena.

En mi opinión, el acto administrativo -- es una declaración de derecho público, emitida en forma unilateral por un órgano de la administración pública y que lleva como fin el de producir efectos jurídicos di-

M. M. Diez ob. cit. pág. 103. (5)
Jorge Escola "Los recursos administrativos" Buenos Aires 1967, pág. 82 (6)

versos a los particulares.

De ésta definición podemos deducir que el acto administrativo debe de satisfacer determinados requisitos, como lo son: que lo emita una autoridad competente como lo es el poder público y con el fin de satisfacer un interés de carácter público y colectivo, como lo puede ser una declaración de expropiación por causa de utilidad pública, además de que el acto administrativo crea situaciones jurídicas individuales porque sus efectos repercuten sobre los intereses y derechos de los particulares y, por otra parte, que dicho acto debe estar libre de vicios y sujeto a determinadas normas jurídicas porque de lo contrario adolecería de ilegalidad.

Como una pequeña conclusión, simplemente diremos que el acto administrativo se considera como un acto jurídico que pretende la producción de efectos jurídicos, para la satisfacción de un interés de carácter público.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para que el acto administrativo cumpla con los fines para los cuales fue emitido y además, para que sea perfectamente válido y legal, debe estar formado por determinados elementos que se han clasificado en, --

elementos de forma y de fondo como a continuación se --
mencionan:

1.- El Sujeto y la Competencia.- Por lo
que se refiere al Sujeto y a la Competencia, podemos --
decir lo siguiente:

Al definir el acto administrativo, seña-
lamos que solo puede ser emitido por un sujeto de derecho
público y que éste sujeto lo es la Administración Públi-
ca, entendiéndose por ésta, todo órgano de derecho pú-
blico o cualquier organismo que reúna las característi-
cas de "autoridad administrativa".

En relación al sujeto del acto adminis-
trativo; el maestro Serra Rojas ha dicho:

"La administración pública, se forma con el conjunto de
órganos o esferas de competencia encargados legalmente-
de realizar los actos administrativos.
El sujeto del acto administrativo está constituido por-
los órganos individuales y colectivos, a quienes se en-
comienda el ejercicio de la función administrativa. Los
titulares de esos órganos deben tener aptitud legal pa-
ra actuar. A diferencia del sujeto activo que es la ad-
ministración pública, el sujeto pasivo es el ente al que-
se dirige la acción administrativa." (7)

Por competencia podemos decir que no es-
suficiente con que el acto administrativo emane de una-
autoridad administrativa, sino que además dicha autori-
dad reúna determinados requisitos que el derecho positi-
vo le otorga y con los cuales va a obtener el carácter-
Ob. cit. Der. Administrativo, págs. 268 y 269. (7)

de autoridad administrativa, o sea, que dicha autoridad sea competente, tenga competencia, la cual la va a establecer el derecho objetivo y viene aparejada al organismo administrativo del cual emana el acto administrativo y la competencia la va a establecer exclusivamente la ley, por ejemplo, en el caso de los requisitos que señala la Ley del Seguro Social para que una persona pueda ser Director del Instituto Mexicano del Seguro Social; - al respecto el maestro Serra Rojas opina:

"La competencia administrativa es el límite de esas facultades, es decir, de una investidura legal que permita al funcionario o titular que debe reunir determinados requisitos, la realización y ejercicio de los actos administrativos, expresando la voluntad contenida en la ley, pero en ningún caso su propia voluntad o su interés personal. Toda extralimitación hace que el acto resulte vlado." (8)

Finalmente, señalamos que la doctrina establece tres clases de competencia; la competencia territorial, la competencia jerárquica y la competencia desde el punto de vista objetivo o por materia.

Es interesante mencionar que el jurista argentino M. Ma. Diez entiende por competencia lo siguiente:

"La competencia debe ser establecida por el derecho objetivo; por ello no se puede ejercer una función sino con-

Ob. cit. pág. 269. (8)

la competencia que fija una norma de derecho objetivo. - Por lo demás, la competencia se establece siempre en el interés público y como tal es improrrogable. Todo ejercicio de poder público presupone siempre un interés colectivo a satisfacer que priva sobre el interés privado y - por ello la competencia es inderogable. La competencia - corresponde al órgano y no a la persona que es titular - de la función. Por ello los funcionarios no pueden intercambiarse recíprocamente parte de la competencia que ejercen porque no les corresponde". (9)

2.- La voluntad .- Constituye un segundo elemento del acto administrativo y es de gran importancia en virtud de que el acto administrativo es una conducta voluntaria de determinado órgano de la administración pública, que debe manifestarse en forma libre y ausente de vicios; siendo de esta manera, la voluntad una exteriorización de la intención del órgano público a declarar un acto administrativo y a producir determinados efectos jurídicos para la satisfacción del interés público. Y volviendo a citar a M. Ma. Díez concluyo que el proceso volitivo se forma primeramente, por la intención y la voluntad determinada y posteriormente por lo que le interesa al mundo de lo jurídico, que es la voluntad declarada, porque si la intención y la voluntad determinada no son exteriorizadas, no tienen ningún valor jurídico en virtud de que es la voluntad declarada la que produce los efectos jurídicos y son los que deben manifestar

Ob. cit. pág. 166 (9)

se libremente, o sea, sin que se encuentre viciada por error, dolo o violencia. Así, por ejemplo, los artículos 9 fracción V y 13 de la Ley General de Bienes Nacionales, autorizan al Poder Ejecutivo Federal a anular administrativamente los acuerdos, permisos o concesiones dictados y otorgados por error, dolo o violencia.

3. Contenido u Objeto. - Zanobini enseña que:

"El objeto es la cosa, la actividad, la relación, aquello de que se ocupa y para que dispone jurídicamente lo que resulta de su contenido. Todo aquello que puede formar objeto de relación de derecho público puede serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido consiste en aquello que la administración pública entiende disponer, ordenar, permitir, atestiguar y certificar". (10)

También, el autor A. Royo Villanova sostiene que:

"El contenido u objeto del acto administrativo es el efecto práctico que se propone conseguir el órgano administrativo". (11)

De lo anterior podemos deducir que el objeto o contenido del acto administrativo es el fin o los resultados prácticos que se pretende conseguir por parte del órgano que emite el acto, y que se debe apegar a lo estipulado por las leyes vigentes; observando, claro está, las excepciones a la regla, como lo son el caso de -

Citado por M. Ma. Díez, ob. cit. pág. 228 (10)
Derecho Administrativo Tomo I pág. 107 (11)

los actos discrecionales.

4. La Causa .- Se puede definir como el motivo por el cual se origina la emisión de un acto administrativo, es decir, son las circunstancias de hecho y de derecho que originan la expedición de dicho acto, es la apreciación de un hecho o un estado de hecho, que -- traé como resultado la aplicación de un acto administrativo.

El autor M. Ma. Díez dice al respecto:

"Entendemos con Zanobini, que la causa no es un elemento autónomo del acto administrativo, sino un requisito de la declaración de voluntad, un modo particular de expresión de la misma. El acto administrativo es de naturaleza unilateral y la causa es el interés público que el legislador ha previsto y tutela. En general, la causa en sentido jurídico es el último motivo que precede a la manifestación de voluntad, el fin práctico que persigue el acto. Es el fin que constituye la razón de ser del negocio jurídico, que la Ley reconoce y regula asegurando sus efectos." (12)

5. El Fin del Acto Administrativo.- Al -- respecto citamos al maestro Serra Rojas que dice:

"En todo acto administrativo hay siempre un fin último, que es el resultado que la administración obtiene, útil y convenientemente, para el interés general." (13)

Por otra parte, el autor Gabino Fraga citando a Gastón Jéze dice:

Ob. cit. págs. 213 y 214. (12)
Ob. cit. pág. 275 (13)

"a).- El Agente no puede perseguir sino un fin de interés general.

b).- El Agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la Ley.

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

d).- Pero aún siendo lícito el fin del interés público y dentro de la competencia del Agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la Ley ha establecido al efecto". (14)

De acuerdo con los anteriores criterios - podemos establecer que el fin del acto administrativo -- es la satisfacción de la necesidad del interés general, - del interés público que persigue el órgano que emite el citado acto, o sea, los resultados en favor del interés público que se trata de obtener con la aplicación de un acto administrativo.

Como antes señalamos, el acto administrativo también tiene elementos de forma que se configuran como el traslado que realiza la voluntad de la administración pública respecto del acto administrativo al mundo jurídico, o sea, son los lineamientos seguidos por la voluntad de la administración pública para emitir el acto administrativo al mundo de lo material; también la -- formalidad es un requisito fundamental para la existencia del acto, agregándose a esto que la forma más común-

y segura de expedir los actos administrativos es la forma escrita, la que consta como garantía del particular en el supuesto caso de que consista en un perjuicio a sus intereses y, a esto se agrega lo estipulado por el artículo 16 constitucional, que señala que los mandamientos, órdenes de cateo y actos de autoridad administrativa, deben formularse por escrito para ser legales y para que tengan validez jurídica.

Así mismo, el maestro Serra Rojas señala:

"La forma está constituida por las condiciones externas exigidas para la validez de un acto jurídico. Son los elementos externos que integran el acto administrativo, o modo de determinarse y manifestarse externamente la voluntad pública." (15)

A mayor abundamiento, M. Ma. Díez expresa:

"La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico. Mediante la forma el momento psicológico y subjetivo se convierte en físico y objetivo. La forma es el contenido en su visibilidad, no hay contenido sin forma ni forma sin contenido." (16)

Este mismo autor en su obra cita a Caetano quien distingue la forma de las formalidades del acto y enseña que la formalidad es cualquier hecho, aunque sea ritual, cuya producción exige la Ley para la formación o manifestación de la voluntad administrativa y, la

Ob. cit. pág. 277 (15)
Ob. cit. págs. 233 y 234 (16)

forma es el modo por el que se manifiesta la voluntad administrativa, vale decir, se hace perceptible en el mundo jurídico; también M. Ma. Díez cita a Bielsa quién indica que el concepto de forma puede tomarse en distintos sentidos. Así habla de forma como un requisito necesario para la existencia, validez y eficacia jurídica de los actos.

Antiguamente, en la fase formativa del derecho, la forma era esencial para toda manifestación de voluntad por parte de la administración pública; posteriormente, el derecho moderno, ha dejado atrás el estricto formalismo concediendo validez jurídica a cualquier acto, cualquiera que sea la forma de la que emane con la condición de que provenga de una autoridad administrativa y tienda a crear efectos jurídicos. También cabe agregar que para que el acto administrativo produzca efectos jurídicos debe exteriorizarse en determinada forma que generalmente es señalada por la Ley, por lo que, personalmente soy de la opinión de que la formalidad del acto administrativo, al menos en nuestro país debe ser primordialmente por escrito, toda vez que para el efecto de probar determinada situación jurídica, los escritos y documentos son probanzas muy difíciles de objetar e inclusive en los actos administrativos la forma es escrita para mayor protección de las partes y mayor garantía de --

sus intereses, aunque también puede consistir la formalidad de dichos actos, en señales como en el caso de -- las señales de tránsito, o en expresiones orales, actos materiales, etc.

El maestro Gabino Fraga al respecto dice:

"La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la Ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa. A diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no solo para la prueba, sino principalmente para demostrar la existencia del acto, es que en ésta última rama del derecho, el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa." (17)

Finalmente, solo resta agregar que una vez que se han reunido todos los elementos que ya se estudiaron en este capítulo y que son los que integran el acto administrativo, es decir, cuando la voluntad administrativa se ha expresado en la forma y con los requisitos exigidos por la norma legal que rige el acto que se emite, es cuando el acto administrativo se ha perfeccionado y viene a existir realmente en el mundo jurídico, siendo de importancia la determinación de esta circunstancia porque de la existencia de ésta, se derivan-

dos situaciones diferentes que a saber son:

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

b).- Desde su perfeccionamiento el acto administrativo es susceptible de ser recurrido por los medios jurídicos (Recursos Administrativos) que correspondan.

Aunque hay que hacer notar que en ocasiones, no obstante que ya se haya perfeccionado el acto administrativo, no puede surgir sus efectos hasta que hayan transcurrido determinadas circunstancias, como lo pueden ser la notificación del acto dictado o el cumplimiento de sus efectos, etc. Personalmente considero de esta situación que si bien, el acto administrativo se ha perfeccionado, no tiene eficacia, la que recién adquiere cuando se han cumplido esos otros requisitos accesorios, toda vez que si no se cumplen, el acto no puede ser eficaz; pero no por esto vamos a suponer que el acto no se ha perfeccionado, lo que pasa es que desde el momento - en que corren los términos previstos o las condiciones impuestas se van realizando, el acto administrativo tiene ya comienzos de ejecución, ya que el término o la condición son consecuencias lógicas del mismo acto, es-

decir, se ejecuta en la forma prevista por los mandamientos administrativos legales.

Una vez integrado, es decir, perfeccionado el acto administrativo, es cuando puede ser recurrido a través de los recursos administrativos ante las -- propias autoridades administrativas, quienes están obligadas a pronunciar sus respectivas resoluciones, con lo cual queda agotada la instancia administrativa para llegar a convertir el acto administrativo en acto definitivo, el que puede impugnarse a través de la vía contencioso-administrativa (Tribunal Fiscal, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje) .

b).- Los Recursos Administrativos.-

La administración pública y el control administrativo .- Como quedó precisado en el inciso anterior, el estado como tal, busca siempre el cumplimiento de diversas finalidades en interés de la colectividad -- que representa y, para esto, se somete a una actividad constante denominada "actividad del estado", la que está integrada por una serie de actos de diferente naturaleza.

Esta "actividad del estado" es la que conocemos con el nombre de "administración pública" y ha sido objeto de minuciosas investigaciones y estudios por parte de diversos estudiosos del derecho administrativo, entre los que encontramos al doctor Andres Serra Rojas, - quién ha dicho al respecto:

"La administración pública es una entidad constituida -- por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, -- que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación." (18).

Es necesario señalar que en atención a la naturaleza intrínseca de la administración pública, ésta solo puede y debe actuar subordinada al derecho y en consecuencia, los actos que se deriven de la misma, (Actos -
Ob. cit. pág. 499 (18)

Administrativos) gozan de la presunción de legitimidad, - es decir, se consideran legítimos y eficaces, hasta en -- tanto no se demuestre lo contrario, lo cual en mi opinión es de vital importancia para la supervivencia del estado- de derecho.

En relación con lo expuesto, el jurista -- argentino M. Ma. Diez ha dicho:

"El acto administrativo emana de una autoridad que debe - ajustarse a la Ley, debe ~~revestir~~ frecuentemente determina da forma y, está sujeta a control, por lo que requiere - en general la intervención de varios órganos, circunstan- cias todas que conducen a la presunción simple de su legi- timitad." (19)

Tampoco es suficiente con que la adminis- tración pública presuma de legitimidad, sino que además, - debe ser verdaderamente legítima, es decir, la acción de - la actividad del estado debe subordinarse a la supremacía de la Ley y actuar conforme a derecho, porque solo de es- ta forma los gobernados cumplan y observaran conciente- mente lo señalado por la administración pública.

A pesar de todo lo expuesto, en la prácti- ca constante de la administración pública, ocurre que las autoridades administrativas emiten actos de tal forma que resultan violatorios de la esfera jurídica del particular

El Acto Administrativo, tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires 1961, pág. 279 (19)

o que transgreden las normas jurídicas administrativas, - por lo que surge necesariamente el crear un sistema espe-cial para controlar los actos administrativos que tien-- dan a violar las garantías jurídicas de los administra-- dos o, que en su caso establezcan procedimientos que res-tablescán en el goce de las normas violadas.

Este sistema especial de control de la ad-ministración pública tiene diferentes denominaciones; -- por ejemplo, el maestro Serra Rojas le llama "auto-tutela de la administración pública" el maestro Gabino Fraga le llama "control jurisdiccional de la administración"; --- otros autores le llaman "justicia administrativa", "con-- trol administrativo", etc. Por su parte, el jurista -- Francisco de la Garza dice lo siguiente:

"Es tan importante que se controle la legalidad de la ad-ministración a través de los recursos administrativos, -- que el Tribunal Colegiado ha resuelto que los recursos - administrativos no deben estimarse establecidos por el - legislador como trampas o laberintos procesales, cuyo ob-- jeto sea entorpecer la defensa de los derechos de los -- particulares, sino como medio creador para facilitar esa defensa, y la solución de las controversias mediante su- composición legal." (20)

Si siguiendo con nuestro tema, citamos a Sa- yagués Lasso que dice:

Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa 6a. ed. pág. --- 812. (20)

"Los procedimientos de control administrativo son muy variados; pueden citarse entre otros, los siguientes: la denuncia, las consultas y asesoramientos previos, las autorizaciones y aprobaciones, la extinción o substitución de los actos, la intervención preventiva, la rendición de cuentas y gestión, etc. Pero indudablemente, la forma más importante del control administrativo se haya constituida por los recursos administrativos, en los que es posible, dentro de procedimientos preestablecidos, una adecuada verificación de la legitimidad de los actos dictados por la administración." (21)

Como se puede apreciar, son muy variadas las formas del control administrativo.

En nuestra administración, el recurso administrativo es una de las formas primordiales de este control, aunque debo advertir que no quiero dar la impresión de que nuestra administración tenga al recurso administrativo como el único medio de protección a los particulares, toda vez que existen otros medios tal vez con mayor éxito para lograr la justicia.

Definición de los recursos administrativos.- En principio, diré en forma general que los recursos tienen su origen en el derecho romano a través del derecho procesal civil; se perfeccionan durante el Imperio y, hacia fines de la República ya se podría interponer en contra de la sentencia injusta o nula el recurso-

Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo 1959, pág. 444 y siguientes (21)

revocatorio; también figuró la apelación, la queja y --- otros más. (22)

Por otra parte, la palabra recurso se de-
riva del latín "recursus" que significa la acción y efecto
de recurrir o la acción por medio de la cual se reclama
de las resoluciones dictadas por la autoridad y, aun-
que los tratadistas de derecho administrativo no llegan-
a un acuerdo absoluto respecto al contenido conceptual -
del recurso administrativo, todos ven en él a uno de los
instrumentos ideados por la justicia para evitar las viola-
ciones de los derechos de los particulares o más bien,
para corregir las mismas.

Bastaría tener presente alguna de las de-
finiciones que se han señalado y que han aportado algunos
autores para corroborar las ideas que con antelación he-
mos expuesto. Digamos por ejemplo, que cada una de las -
definiciones que doy a continuación revelan cada una de-
ellas, la preocupación esencial de fijar o establecer un
régimen de legalidad en los actos de la administración -
pública y una defensa de los particulares contra esos acto-
tos. Y no solo eso, sino que además, el recurso admini-
strativo lleva en su función la naturaleza de una verdadera
garantía individual, en virtud de que permite a la ad

Derecho Procesal Civil, Eduardo Pallares, 4a. ed. Editori-
al Porrúa. (22)

ministración pública volver a examinar sus actos para que rectifique o ratifique y, desde luego a los particulares les da la protección de corregir la violación cometida en sus derechos. En suma diríamos que es una garantía de orden procedimental.

Algunas definiciones a que me he estado refiriendo son por ejemplo las siguientes:

Mencionaré primeramente al maestro A. Serra Rojas que define al recurso administrativo como; una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, al superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o lo reforme. (23)

Ahora bien, una segunda definición es la expuesta por el ilustre maestro Gabino Fraga quien nos dice; el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inopertunidad del mismo. (24)

Derecho Administrativo 6a. ed. Porrúa pág. 446. (23)

Derecho Administrativo 15 Ed. Porrúa pág. 445. (24)

Siguiendo con las diferentes definiciones que se dan en tratándose del recurso administrativo mencionaremos a continuación la de Pérez González, que lo define como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter. (25)

Y así, daremos por último la definición de recurso jerárquico, que Bielsa considera como una reclamación promovida contra un acto o decisión de un agente administrativo, ante el superior jerárquico, para que éste modifique o revoque esa decisión, por considerar -- que lesiona un derecho o interés legítimo del recurrente, e implica una transgresión de normas legales que imperan en la actividad administrativa. (26)

Una vez más comprobamos, que en cada una de las definiciones se busca ante todo implantar la legalidad de la relación entre los particulares y la administración pública. Ello nos conduce también a advertir la función de garantía, que está cumpliendo el recurso administrativo en pro de los particulares. No podemos negar también, que la administración pública debe ver en el recurso administrativo, un modo o forma jurídica que le da

Los recursos administrativos.- Jesús Pérez González ----
pág. 21 (25)
El recurso jerárquico, Rafael Bielsa pág. 34 2a. ed. (26)

la oportunidad de depurar sus actos de cualquier vicio de ilegalidad o inoportunidad.

De las definiciones que he transcrito, me atrevo a decir, que resultaría difícil cuando no comprometedor, dar o tratar de dar una definición propia. Cada autor de derecho administrativo que se ocupa del asunto, de ordinario proporciona un concepto personal.

En lo que hasta ahora he dejado plasmado, puedo decir que la idea de recurso administrativo o su concepto lo he precisado exclusivamente, no en sus elementos esenciales o específicos sino acaso únicamente en su concepción genérica de defensa jurídica del particular frente a la administración pública, en su alcance de garantía o de derecho de naturaleza procedimental. En su connotación específica, el recurso administrativo además de suponer su carácter de "defensa jurídica", se delimita en el concepto, de un medio o recurso legal del administrador para impugnar la ilegalidad o inoportunidad de un acto administrativo en la administración. Ante todo, el recurso es de índole represiva y no evitativa, es decir, que su función consiste en evitar que se produzca un acto administrativo ilegal, sino que ella se concreta a rechazar un acto administrativo emitido ya --

por la autoridad. Cumple en consecuencia, el recurso administrativo una función reguladora de la legalidad de la conducta administrativa; de todo esto puedo sintetizar en mi opinión que:

- El recurso administrativo, es un medio legítimo de defensa que tiene el gobernado frente a la administración pública (actividad del Estado), cuando ésta ha afectado su esfera jurídica por un acto ilegítimo o inoportuno, a fin de que lo corrija con un nuevo pronunciamiento que traiga consigo su anulación, su reforma o su revocación. -

Elementos del recurso administrativo.- De los elementos del recurso administrativo nos hablan diferentes autores en forma muy general; personalmente pienso que son clasificados en elementos de fondo y elementos de forma.

Los elementos de forma son los completamente necesarios para que se pueda precisar la existencia del recurso y son, los siguientes:

a).- La existencia de un acto administrativo contra el que se promueva el recurso; este acto que se combate debe afectar la esfera jurídica del gobernado y además debe ser un "acto definitivo" con efectos inmediatos; no debe referirse a un acto de mero trámite adm

nistrativo, informes, aclaraciones o medidas preparatorias de decisiones administrativas.

b).- Una Ley que establezca el recurso expresamente (no hay recurso sin Ley) por ser un medio legítimo de defensa. Por tal motivo cuando la Ley no establece recurso administrativo alguno, el particular debe buscar su defensa, ya no en el campo de la esfera administrativa, sino en el campo de la esfera jurisdiccional, o sea, en los Tribunales. Es interesante agregar que no ocurre lo mismo en la legislación extranjera como por ejemplo en la Argentina en donde el artículo 14 constitucional previene la existencia de los "recursos no reglados incluidos dentro del derecho de petición" (27).

Finalmente, cabe señalar lo que al respecto dice el Lic. Urbano Farías Hernández:

"Concretamente, en materia Fiscal Federal, solo proceden los recursos administrativos establecidos expresamente por los ordenamientos fiscales y a falta de disposición al respecto, serán improcedentes las instancias de reconsideración invocadas, como se preceptúa en el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación. Con ello, se hace énfasis en que exista una Ley que los establezca, como elementos constitutivos o esenciales, además de la existencia de un acto administrativo que lesione un derecho o interés legal del administrado"(28)

Bielsa Rafael.- El recurso jerárquico.- Buenos Aires - 1953.- Pág. 45 (27)

Revista de difusión fiscal No.7 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Pág. 15. (28)

c).- La violación o desconocimiento de -- los derechos o intereses legítimos de los particulares o administrados. Es cierto que este elemento solo se comprueba después de haberse dado trámite a la instancia -- del recurso, pero también lo es, que si la autoridad administrativa comprueba la inexistencia jurídica del acto que se impugna, puede dejar de resolver dicho recurso; - en el fondo, no se debe confundir la inexistencia del ac to, con la inexistencia de los perjuicios que puede ocasionar el acto administrativo.

Francisco de la Garza menciona en su obra al Lic. Nava Negrete señalando:

"En el campo de los recursos administrativos se distingue el derecho que da la posibilidad de impugnar un acto administrativo y el derecho material del lesionado" (29).

d).- La autoridad administrativa que emita un nuevo acto resolutivo que venga a corregir el acto impugnado. Esta autoridad puede ser la misma que emitió el acto impugnado o su superior jerárquico, pero sin que el recurso pueda ser invadido por la competencia de otra autoridad distinta. Esta situación se confirma por las afirmaciones del maestro Serra Rojas A., quien dice que el recurso administrativo se somete a la propia organiza

ción gubernamental, al mismo funcionario o al superior jerárquico, a quien se solicita enmienda o rectifique el acto administrativo que causa agravios a un particular y en ocasiones al interés general.

e).- La obligación de la autoridad que resuelva el recurso administrativo, de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esto es de gran importancia ya que esta característica es la que va a distinguir el recurso administrativo del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, mismo que en -- opinión del Lic. Gabino Fraga señala que:

"Es un medio jurídico imperfecto, pues la autoridad ante quien se constituye no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un exámen de fondo del acto cuyo retiro se solicita." (30)

Por lo que se refiere a los elementos de forma del recurso administrativo, podemos decir que son una serie de requisitos, de procedimientos legales que se deben de observar por parte del particular que interpone el recurso. Varios textos administrativos especifican los elementos de forma que deben contener los recursos y, por otra parte, el artículo 159 del Código Fiscal de la Federación nos da la pauta a seguir para el caso -

de que la ley administrativa aplicable no señale los requisitos de forma que deben de regir en el procedimiento con que se acompaña al recurso administrativo; y entre estos elementos a seguir, podemos señalar los siguientes:

a).- Plazo para la interposición del recurso.

b).- La demanda, acuerdos, promociones, etc., deben elaborarse por escrito, dado el principio de forma escrita que prevalece en los procedimientos administrativos.

c).- En el escrito de demanda inicial, debe señalar el actor requisitos de identificación y control como lo son el nombre, domicilio, número en el Registro Federal de Causantes o número de Registro Patronal en el Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

d).- Debe mencionar la autoridad o autoridades de las que deriva el acto impugnado.

e).- Los agravios, molestias, perjuicios, etc., que cause el acto o la resolución impugnada, o sea, los motivos y consideraciones de hecho y de derecho del demandante.

f).- También es importante, que el recurso vaya acompañado de las pruebas tendientes a acreditar lo señalado por el recurrente en el recurso administrativo.

g).- Existen otros trámites de menos importancia, que nos sería exhaustivo enumerar y por simple economía de trabajo prefiero omitir y dejarlos a la curiosidad de los interesados en el tema, señalando sólo que, en general lo antes especificado es lo que forma parte de los elementos de forma del recurso administrativo conforme a la Ley.

Clasificación de los recursos administrativos.- La clasificación de los recursos administrativos como corresponde a cualquiera otra clasificación -- científica, la que nos va a ocupar en el presente momento, va a tener como finalidad el de encontrar un criterio o un punto de vista, que nos permita ver los recursos administrativos en una forma tal que podamos llegar a un entendimiento concreto de cada uno de ellos, que - tanto en la doctrina como en la legislación no siempre reciben el mismo nombre, ni obedece a las mismas conclusiones jurídicas.

Consideramos a algunas clasificaciones - que se han hecho por algunos autores, sin que ello nos impida localizar los recursos administrativos dentro de otra legislación positiva, aún cuando cada autor que trata la cuestión concreta de la clasificación de los recursos administrativos conviene sin embargo en muchos -

razgos comunes, y que por lo mismo a veces resulta demasiado insistir sobre los puntos de coincidencia o de diferencia.

Entre las clasificaciones que se han formulado de los recursos administrativos a continuación expongo por ejemplo la del Jurista español Jesús Pérez González quien los divide o clasifica en: recursos ordinarios, especiales y extraordinarios o excepcionales (esta clasificación también la sostiene el maestro A. Serra -- Rojas en su obra de Derecho Administrativo).

Por recursos ordinarios, entiende Pérez - González que son, "... los que no se establecen para hipótesis concretas y, por consiguiente son admisibles - siempre que no exista un precepto contrario que los excluya" (31) .

En cuanto a los recursos administrativos-especiales, predica el mismo autor que, "... a diferencia de los ordinarios, se dan únicamente en los supuestos concretamente señalados por la Ley" (32) .

Y por lo que respecta a los recursos administrativos extraordinarios o excepcionales, "... son --

Derecho Administrativo, 2a. ed., pág. 29 (31)
Derecho Administrativo, 2a. ed., pág. 30 (32)

los que se dan en supuestos especialísimos contra actos administrativos firmes, esto es, contra los que no cabe recurso alguno ordinario o especial" (33).

Es claro que el jurista español construye su clasificación siguiendo los lineamientos de la -- Ley del Procedimiento de España, sirviéndose en consecuencia, de los distintos ejemplos o especies de recursos a que se refiere la propia Ley. Es así, como no sería probable que esta clasificación nos fuera útil para aplicarla, tal cual es, a otras legislaciones diferentes. Sin embargo, si encontramos en lo que el autor llama recursos ordinarios, la verdad de que ellos, son comunes a la idea de ser instrumento de impugnación de -- cualquier acto administrativo, si así lo establece la -- Ley, puedo señalar las siguientes hipótesis:

Un recurso ordinario en nuestro derecho-positivo, es el que establece el artículo 158 de nuestro Código Fiscal de la Federación, que en su primer párrafo señala:

"Contra las resoluciones dictadas en materia fiscal federal, sólo procederán los recursos administrativos que establezcan este código o los demás ordenamientos -- fiscales.....".

En cuanto a los recursos especiales podemos decir, que son casi todos los que se previenen en -- Derecho Administrativo, 2a. ed., España pág. 32 (33)

la legislación administrativa, ya que ésta no cuenta con un precepto general como el artículo 158 para la materia fiscal.

Respecto a los recursos extraordinarios - o excepcionales, es tan sutil su concepto que llegan a confundirse con el concepto de los recursos especiales.

Una de las clasificaciones de los recursos administrativos que destaca entre las demás, es aquella que se formula tomando en cuenta o como base, el organismo administrativo que se encarga de resolver el susodicho recurso y, esta clasificación divide a los recursos administrativos en:

a).- Recurso Administrativo de Revisión - o Jerárquico.

b).- Recurso Administrativo de Reconsideración.

Entre los autores que sostienen esta clasificación tenemos al jurista mexicano A. Nava Negrete - quien al respecto dice:

"los recursos administrativos se pueden dividir en dos - grandes grupos o tipos; los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado o - un órgano administrativo especial; ¿ Como denominar a unos y a otros?. Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y, recursos de revisión a los segundos. Atiende esta separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conduc-

ta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y preveer lo hecho por otro para -- rectificarlo o confirmarlo.....". (34)

Por otra parte, no niego que a estas dos categorías de recursos administrativos, otras legislaciones les hayan dado distintas denominaciones, o bien traten de crear especies distintas frente a ellas, pero que en el fondo no son más que recursos de revisión o de reconsideración, recordemos por ejemplo, el célebre recurso de alzada contenido en la legislación española, que sustancialmente no es más que un recurso administrativo de revisión o jerárquico. Esto se confirma con lo discutido por el maestro A. Nava Negrete quien dice:

"Otras expresiones se usan para calificar a los dos grupos de recursos; al de reconsideración llámasele también, recurso de reposición (Carlos H. Pareja y J. Villar Romero), de oposición (A. Carrillo Flores y legislación italiana), revocación (G. Fraga), reclamación -- (Otto Mayer); al de revisión denominasele igualmente -- recurso jerárquico (R. Bielsa), revisión jerárquica (G. Fraga), recurso de alzada (Villar Romero), jerárquico -- propio (legislación italiana), recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc." (35) .

Puedo conceptuar al recurso de revisión como aquel que se hace valer ante la autoridad administrativa superior a la que dictó el acto que se impugna, o bien, ante una autoridad distinta a ésta última, aun-

Lo menciona Francisco de la Garza en su obra Derecho Financiero Mexicano, 6a. ed., Porrúa Hnos. S.A., pág. 813 (34) Derecho Procesal Administrativo, Pág. 103. (35) .

que no sea jerárquicamente superior. En nuestra legislación pertenecen a esta clasificación entre otros, los re cursos establecidos en la fase contenciosa del procedimiento fiscal y se establecen en el capítulo tercero del Código Fiscal de la Federación, siendo la reclamación, - la queja y la revisión.

Otro caso de recurso de revisión lo es el señalado por el artículo 130 de la Ley del ISSSTE; por - el artículo 300 del Código Sanitario y existen otros en diversos textos legales que sería largo de enumerar.

Por lo que respecta al recurso administra tivo de reconsideración, es en mi opinión, aquel que se hace valer ante la misma autoridad que dictó el acto administrativo que se impugna.

Las consecuencias de esta revisión de re cursos entre los de revisión jerárquica y los de reconsi deración, no tiene como único propósito el de definir el órgano administrativo que se encarga de resolverlo, sino de preveer las distintas consecuencias jurídicas que --- trae consigo la interposición de dichos recursos.

En el recurso de revisión o jerárquico, - la autoridad administrativa al tener conocimiento del ac to impugnado y tratar de resolver el recurso, se deberá - atener exclusivamente a las razones de hecho y de dere--

cho y puntos de inconformidad que haga valer el recurrente. En cambio, en el recurso administrativo de reconsideración, la autoridad que se va a encargar de resolver el recurso y que es la misma que dictó el acto que se impugna, gozará de amplias facultades para examinar la legalidad del acto en cuestión, es decir, que no tendrá ninguna limitación para volver a examinar el acto que se está impugnando, independientemente de los argumentos jurídicos o fácticos que haga valer el inconforme.

En ambos recursos, la autoridad administrativa tendrá necesariamente que ajustar el nuevo examen que haga del acto administrativo, al texto expreso de la Ley. La obligación que tiene de resolverlos es inquestionable, pero también es indiscutible que la autoridad administrativa puede conocer concretamente o simplemente reducirse a confirmar el acto que se impugna, sin entrar en mayores explicaciones ni fundamentos que los que exige el artículo 16 constitucional, o sea, de que la resolución que dicte, cualquiera que sea su sentido esté debidamente fundada y motivada. Quedará en manos del particular el derecho de conformarse o de abrir la vía jurisdiccional hasta alcanzar lo que considera su justicia.

Debemos llamar la atención, de que estos-

dos recursos, tal cual los he descrito, son los mismos - que acepta la legislación positiva de nuestro país, a - veces y tengo que decirlo, no siempre se emplean y usan en su connotación exacta, llegándose a un uso indebido - o inadecuado del recurso administrativo, recurriéndose - además a expresiones que desorientan frente a la divi-- sión de recursos que acabamos de comentar pero en gene-- ral, soy de la opinión que en nuestro país en que nos - sentimos orgullosos de tener un régimen de derecho; el - particular, el administrado o el gobernado, como se le - quiera llamar, tiene a su alcance los recursos adminis-- trativos para poderlos usar en contra de los actos de - las autoridades administrativas que les violen sus dere-- chos o intereses, con la única condición de que tengan - el valor, y la suficiente capacidad y conocimiento para poder usar estos medios de defensa en forma efectiva, - en contra de los actos administrativos que les perjudi-- que en su esfera jurídica particular.

El recurso administrativo frente al re-- curso procesal (jurisdiccional) y, el recurso adminis-- trativo .- Hemos caracterizado la definición del recur-- so administrativo, como una defensa de los particulares frente a la administración pública, también hemos dado - el concepto que tienen de él algunos autores y hemos --

precisado en tales conceptos, lo que es en sí el recurso administrativo o sea, un medio jurídico de impugnación que en la vía administrativa hacen valer los particulares contra las resoluciones administrativas que lesionan o violan sus derechos e intereses legítimos.

Debemos sin embargo, hacer la distinción o aclaración sobre el alcance que tiene la expresión recurso administrativo y que puede llevarnos a confundirla con el concepto de recurso en materia procesal; toda vez, que el tema de los recursos administrativos es una cuestión en la que la doctrina no ha emitido una opinión unánime y tanto más, que en cuanto al querer encontrar sus diferencias con el derecho de acción, se le llega a confundir e identificar con éste último. Pero tratándose de derechos distintos no se justifica esta afirmación y, decimos esto último porque el recurso administrativo es corolario de la acción administrativa; la acción es la que pone en movimiento la función jurisdiccional a instancia de un particular para hacer prevalecer un derecho violado o supuestamente violado.

Así, cuando hablamos de recurso administrativo, empleamos la palabra "recurso" en su acepción procesal. Lo que sucede es que la expresión "recurso administrativo", es lo mismo que decir, instrumento jurídico de impugnación u oportunidad legal que tiene el --

particular de proteger sus derechos o intereses legítimos contra y ante la Administración Pública. En consecuencia, no hay justificación alguna para tratar de confundir conceptualmente la idea de recurso administrativo con el concepto de recurso procesal. Este último tiene en el campo del derecho adjetivo su propia acepción y sus elementos propios, siendo entre otros, los siguientes:

1.- Proceden siempre a iniciativa de partes.

2.- Pertenecen a la categoría de las pretensiones y tienen por objeto reformar una resolución judicial, no anularla.

3.- Debiendo consistir la reforma en la substitución de la materia de la resolución por otra diversa que se apegue a la Ley.

4.- Debe referirse al mismo proceso en que se ha dictado la resolución impugnada.

5.- Deben procurar en todo, la unidad del proceso.

Por otra parte, Pallares nos dice que el recurso procesal es, o son los medios de impugnación que otorga la Ley a los particulares y a los terceros para que obtengan, mediante ellos la revocación, la rescisión de una sentencia o en general de una reso

lución judicial, sea ésta auto o decreto. (36)

Por su parte Briseño Sierra H., al respecto dice "no hay sinonimia entre acción y recurso, aunque ambos son derechos subjetivos, pues la acción pone en movimiento la jurisdicción, el recurso la continúa normalmente ante otras instancias o grados de la jurisdicción, de suerte, que a más de una diferencia formal, existe -- una relación de grado; el recurso es el medio de continuar el ejercicio de la acción". (37)

Del examen de los conceptos dados, nos -- mos cuenta que del recurso procesal se supone la existencia de un juicio previo y que su promoción es como una -- segunda instancia anterior. Además el recurso administrativo se ventila ante la propia administración pública, autora del acto que se impugna, en cambio el recurso procesal se hace valer ante los tribunales y ante un juez -- distinto del que dictó el acto o motivo del recurso; además de que en la estructura del procedimiento en el primero se actúa con dos partes y en el segundo es tripartita la acción procesal.

Ambos recursos cumplen una finalidad diversa, se promueven ante una autoridad distinta, una ad-

Diccionario de Derecho Procesal Civil, Eduardo Pallares, pág. 609 (36)
Derecho Procesal Fiscal, México, 1964, pág. 99 y sgs (37)

ministrativa y otra judicial, poseen naturaleza jurídica diversa, mientras que la del recurso administrativo es administrativa-procedimental; la del recurso procesal es de carácter jurisdiccional.

En definitiva, el recurso administrativo no tiene su campo de estudio o de análisis en el de recho procesal sino en el derecho sustantivo, en el de derecho administrativo.

Por lo anteriormente expuesto se puede decir que la distinción es bien clara pero a mayor abundamiento es conveniente citar lo expresado por el doctor Andrés Serra Rojas; la distinción que hay entre recurso contencioso y recurso administrativo estriba en que en el primero la administración obra como parte frente al recurrente y hay una autoridad por encima de la administración y del particular; el juez de la jurisdicción contencioso administrativa; contienden ambas partes, no es juez y parte la administración como es en el recurso gubernativo, a veces el mismo órgano como en el de reposición.

El recurso administrativo, se somete a la propia organización gubernamental, al mismo funcionario o al superior jerárquico, a quien se solicita, -

enmiende o rectifique el acto administrativo que causa agravios a un particular y en ocasiones al interés general, y agrega citando a Antonio Royo Villanova:

"En el procedimiento administrativo domina el llamado principio de oficialidad o inquisitorio. Incumbe a la autoridad administrativa la dirección del procedimiento y la resolución de la cuestión planteada. Los interesados instan, pero no disponen de la tramitación del pleito. La autoridad es la que ha de indagar y determinar los hechos a que se refiere el litigio; la que ha de comprobar la verdad de los hechos alegados mediante la práctica ex-officio de la oportuna prueba; -- mientras que en los pleitos civiles son los interesados los que ofrecen la prueba, en el procedimiento administrativo todas las afirmaciones han de controntarse con los hechos, cuya certeza ha de ser demostrada para que sirva de base a la resolución administrativa, pues únicamente esta certeza ofrece la garantía para el cumplimiento de los fines de la administración".(38)

Como una conclusión de carácter práctico, es pertinente agregar que en nuestra legislación -- por lo que se refiere a la utilización y procedimiento de los recursos administrativos, dispone el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación en forma concreta que:

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

Con esto podemos confirmar la naturale-

za supletoria del Código Fiscal, respecto de las leyes fiscales y administrativas respectivas, como también - se precisa en el artículo 10. del mencionado Código, - por lo que se refiere a los recursos administrativos; - se debe estar, en primer lugar, a lo que establezcan - las leyes tributarias en lo particular, y sólo a falta de regulación, se harán valer los recursos que reconoce el citado ordenamiento, es decir, el artículo 158 - del Código Fiscal de la Federación, el que reconoce -- jurídicamente los siguientes recursos:

- a). Recurso de Revocación;
- b). Recurso de Oposición al Procedimiento Ejecutivo;
- c). Recurso de Oposición de Tercero;
- d). Recurso de Reclamación de Preferencia; y
- e). Recurso de Nulidad de Notificaciones.

Desde un punto de vista muy personal, - todo ésto podría ser otra clasificación de los recur-- sos administrativos, atendiendo a la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, es decir, existirían - los recursos administrativos estipulados por los dis-- tintos ordenamientos administrativos y fiscales, así - como los recursos establecidos en el citado Código; y-

aunque se diga que este criterio carece de bases firmes, en la práctica diaria del litigante y del administrador es en donde se comprende la verdadera necesidad y el porqué de la existencia de la clasificación que me atrevo a proponer.

c).- Los Recursos Administrativos en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como hemos precisado en el Capítulo Prmero de este trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado por servicio que por las facultades que le otorgan la ley y sus reglamentos, e inclusive porque así lo ha declarado la Suprema Corte de Justicia de la Nación; es una verdadera autoridad administrativa y por lo mismo, los actos que emite en el pleno ejercicio de sus funciones son actos administrativos susceptibles en caso necesario, de ser impugnados a través de ciertas defensas jurídicas propias de los particulares y, que como también ya precisamos, se llaman "Recursos Administrativos". Pero ante todo éstos argumentos, es el momento de hacernos la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los recursos administrativos que puede oponer el particular a determinados actos emanados del Instituto en su carácter de autoridad administrativa y que le violen o le afecten algún interés jurídico personal?. Para poder contestar a esta pregunta, es necesario remitirnos a la Legislación correspondiente, en este caso la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos y a continuación señalamos las siguientes ideas:

Sabemos que en materia de seguridad social en nuestro país se han publicado dos Leyes del Seguro Social, esto es, acatando las ideas de la Fracción XXIX del Artículo 123 de nuestra Carta Magna; se publicó la primera ley que empezó a regir a partir del 19 de enero de 1943 que fué derogada por la que actualmente está en vigor desde el 10 de abril de 1973.

Ahora bien, al referirse la ley original de 1943 a la materia procedimental de la seguridad social en nuestro país, estableció en su artículo 133 de manera imprecisa y general que:

"Los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios inconformes sobre cualquier acto del Instituto que lesionara sus derechos podría acudir en vía de inconformidad ante el Consejo Técnico, el que como órgano del Instituto resolverá en definitiva".

Es decir, con este precepto se implantó en materia de seguridad social el recurso de reconsideración ante el Instituto mismo, con el afán por parte del Legislador de confirmar el régimen del Estado de Derecho en que vivimos basándose en la Ley y el orden jurídico, para lo cual, pasó a implantar en materia de seguridad social, a través del mencionado artículo 133, "la Jurisdicción Administrativa en nuestro país". --- Antes, aquél a quien la autoridad le trataba de impo--

ner un acto ilegal o un gravamen arbitrario, sólo podía acudir en forma de queja y apelación ante las autoridades administrativas superiores, y si obtenía resultados negativos podía llegar al Ministro. Después sólo le quedaba el Amparo ante el Poder Judicial Federal. De tal manera, resultaba todo esto, que la Administración era Juez y parte, fallaba en sus propios asuntos y resolvía sobre el derecho del reclamante; y la interpretación del Derecho Administrativo correspondía a la misma Administración, a quien cabalmente aquél se proponía llegar. En cierta forma, me veo obligado a confesar que en determinados casos, esta situación todavía subsiste actualmente, pues en ciertos asuntos y materias, la jurisdicción no es clara y además, hacen falta tribunales administrativos autónomos que hagan posible someter todos los problemas administrativos a los procedimientos jurisdiccionales administrativos, pero en nuestra Legislación es aliviador reconocer que a pesar de estas fallas, los Tribunales Jurisdiccionales Administrativos existentes, se generalizan en bien de los ciudadanos y, el recurso administrativo lo podemos considerar como el inicio, pues si no se agota no se puede ir a los órganos jurisdiccionales o contencioso-administrativos.

También, en nuestro país intervienen -- como una segunda instancia el Tribunal Fiscal de la Federación, el Poder Judicial Federal y las Juntas de Conciliación y Arbitraje, del orden Federal, con lo que las funciones y actos del Instituto Mexicano del Seguro Social quedan sujetos a la Legislación y autoridad de éstos organismos jurisdiccionales, en juicios y procesos normales e inclusive por la Suprema Corte de Justicia.

Siguiendo con nuestras argumentaciones y tomando en cuenta lo apuntado, nos damos cuenta que desde el momento que entró en vigor la Ley original del Seguro Social, se estableció un medio de defensa que pueden usar los particulares (asegurados, patrones o beneficiarios) que no estén conformes con los actos administrativos que emita el Instituto, porque les afecten sus intereses, les lesionen sus derechos, etc. es decir, que el Legislador plasmó esta defensa jurídica, tomando en cuenta que nuestro país es un estado que posee un Derecho Administrativo que coloca sus relaciones con las personas bajo leyes jurídicas, porque es un "estado de derecho" cuya tarea se basa en la Ley y el orden jurídico, implantando con el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro So--

cial, la jurisdicción Administrativa en México, toda vez que el Instituto en su carácter de autoridad administrativa tiene la oportunidad y obligación legal de poder estudiar sus propios actos para modificarlos, -- revocarlos o anularlos, según sea el caso y todo esto en beneficio de los particulares.

De acuerdo con todas las explicaciones que referimos en el inciso anterior, de los recursos administrativos, podemos decir, que el recurso administrativo de inconformidad que se interpone ante el Instituto es un recurso administrativo de reconsideración porque se hace valer ante el mismo Instituto, que es la Autoridad que dictó el acto administrativo que se impugna y además es un recurso administrativo especial porque ya se prevee en la Ley del Seguro Social, antes de que sea generado el acto administrativo impugnado.

Es interesante agregar, que el recurso de inconformidad se llama de esta manera conforme a lo estipulado por el artículo Primero del Reglamento del artículo 133 de la Ley original de 1943 (publicado en el Diario Oficial del 17 de Noviembre de 1950).

Podríamos entrar en un estudio detenido y a fondo respecto del "recurso de inconformidad", pe-

ro en virtud de que todo ésto se va a tratar en el siguiente capítulo; sólo señalaremos que, aparte de este recurso, también establece el Reglamento del artículo 133 de la citada ley de 1943 en su capítulo III titulado "Recursos del Procedimiento" que:

ARTICULO 26.- Contra las resoluciones de la Secretaría General, en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico. Este recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido, decidiéndose de plano -- sin substanciación alguna".

Es decir, que dentro del procedimiento del recurso de inconformidad que nos ocupa y en contra de las resoluciones que desechen el recurso o las pruebas ofrecidas, procede la interposición del recurso de revocación, lo cual se puede equiparar a decir que este recurso de revocación, es un recurso administrativo, de reconsideración sobre otro recurso similar y de la misma naturaleza como lo es el recurso de inconformidad.

Según el artículo 2 del Reglamento citado, el Secretario General del Instituto está facultado para resolver la admisión del recurso de inconformidad, y como es a dicho Funcionario a quien corresponde dictar el acuerdo de admisión, es por ésta razón --

por la que el artículo 26 del Reglamento a que nos ---
venimos refiriendo, crea el "recurso de revocación" --
porque permite revocar, el erróneo acuerdo que pudiera
haber emitido el Secretario General. Así pues el re--
curso de revocación se estableció para o en contra de--
las resoluciones de la Secretaría General del Consejo-
Técnico del Instituto en materia de admisión del recur-
so y de las pruebas, fijando además el artículo 26 de--
referencia que el plazo para su interposición es de --
tres días hábiles y si se viola éste plazo o se hace -
valer el recurso fuera de este término, se desecha de-
plano el recurso de inconformidad interpuesto porque -
se violaría el principio de seguridad jurídica, puesto
que ese lapso debe observarse por el particular y por-
la autoridad.

Solo nos resta concluir, volviendo a --
insistir que el recurso de revocación es de carácter -
incidental porque sólo viene a resolver un fallo de la
Secretaría General del Instituto, en que se pretenda -
desechar el recurso o cualquiera de las pruebas ofreci-
das y jamás se avocará a resolver el recurso de incon-
formidad y a dictar la resolución correspondiente al -
caso.

CAPITULO TERCERO

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

CAPITULO TERCERO

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

- a).- El artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943 y su Reglamento y, el artículo 274 de la Ley vigente.

Como ya lo hemos señalado en otras páginas de este trabajo, la Ley del Seguro Social de 1943 implantó en nuestro país a través de su artículo 133 - la jurisdicción administrativa en materia de seguridad social.

En efecto, como hasta el momento de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Ley que lo rige no existía en el país algún Tribunal Administrativo independiente ante el que pudiera ocurrir en vía de queja o de demanda quien viera lesionados sus derechos a causa de alguna resolución o acto del Instituto, el legislador se vió en la necesidad de tomar en cuenta a los recursos administrativos e implantarlos como medios de defensa en favor de los particulares, considerando que el Instituto ha sido declarado con el carácter de "Autoridad Administrativa", especificando toda esta situación en la Exposición de Motivos de la Ley original en el capítulo denominado "Del Procedimiento para dirimir controversias", donde se expresaba; "en este capítulo se establece, en primer lugar, que en casos de inconformidad de los asegu-

rados, patrones o beneficiarios sobre admisión al seguro, derechos a las diversas prestaciones y garantías de clasificación se acudirán ante el Consejo Técnico de la Institución siguiendo un procedimiento administrativo que se fijará en el Reglamento.....". El procedimiento administrativo que en esta parte se menciona es lo que conocemos por el recurso administrativo de inconformidad que se consagró en el artículo 133 de la Ley de 1943 y que al texto expresa:

"ARTICULO 133.- En caso de inconformidad de los patrones los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre 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 riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva....."

En este precepto se encuentra la génesis del recurso de inconformidad como un recurso administrativo que se presenta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social para defensa de los intereses del patrón, asegurado o beneficiario que se vea afectado en su esfera jurídica individual por dicho organismo.

Como un análisis al artículo 133 de la Ley de referencia podemos decir que:

a).- Se encuentra incluido dentro del capítulo que la Ley titula "De las normas para casos de controversia";

b).- Da origen a un recurso administrativo que se denomina "De Inconformidad" y lo enclava, de acuerdo con la clasificación que de ellos hemos aceptado, como un recurso administrativo de reconsideración, porque es la misma autoridad que emite el acto o resolución impugnada (el Instituto) quien conoce del recurso y resuelve sobre el mismo.

c).- Señala los sujetos que pueden hacer uso de este recurso como los patrones, asegurados o sus familiares beneficiarios, indistintamente.

d).- Enumera los actos administrativos contra los que procede interponer el recurso, entre los que se encuentran la inconformidad que se tenga en cierto momento sobre la afiliación al régimen del Seguro Social; sobre el derecho a percibir prestaciones; sobre la cuantía de subsidios y pensiones; sobre liquidaciones de cuotas obrero-patronales; sobre la fijación de clases o grados de riesgo; sobre el cobro y pago de capitales constitutivos y en general, sobre cualquier acto de carácter definitivo del Instituto --

que lesione los derechos de los particulares que se en cuentren sujetos al régimen del Seguro Social, tanto - personas físicas como morales, e inclusive particula-- res que no tengan relación alguna con el Instituto, pe ro que se vean perjudicados en sus intereses conforme a los términos señalados.

e).- Señala al Consejo Técnico como el órgano del Instituto ante el que se debe interponer el recurso de inconformidad, y como la autoridad que lo - va a resolver en forma definitiva mediante el acuerdo - correspondiente, que dictará previos los trámites nece sarios y como veremos adelante, éste acuerdo deberá dic tarse con las características de una sentencia.

f).- También advierte el citado artículo 133 que los actos del Instituto que afecten los intereses de los patrones, de los asegurados o de sus be neficiarios, se entenderán como "actos consentidos" -- si no se presenta el consabido recurso, de acuerdo con los lineamientos que marque el Reglamento correspon--- diente.

g).- Finalmente, establece el artículo 133 que estamos comentando, lo más importante; la crea ción de un reglamento que deberá determinar todo el --

procedimiento a que debe apegarse la Inconformidad, de biendo especificar también la forma y términos en que se hará valer y demás incidentes.

En acatamiento al último párrafo del -- artículo 133, el 25 de Abril de 1943 entró en vigor el primer Reglamento que vino a regular el procedimiento a seguir, para hacer valer el recurso de Inconformidad y que en términos generales establecía lo siguiente:

El recurso debía interponerse a través de un escrito dirigido al Consejo Técnico del Instituto, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que hubiera sido notificado al recurrente el acto o la resolución que se intentaba recurrir.

El escrito deberá contener datos que -- identificaran al recurrente como lo era el número de -- su tarjeta de identificación, su domicilio para ofr -- notificaciones, etc. A continuación se debería hacer una clara y sucinta narración de los hechos relacionados con las pruebas que se ofrecieran para acreditar-- los, así como citar los motivos legales y fundamentos de derecho que apoyaban la inconformidad y que proba-- ban la ilegalidad del acto o resolución que se comba-- tía.

Al recurso de inconformidad le deberfan acompañar las pruebas que se ofrecieran y en las que se apoyara la solicitud de revisión del acto y que --- obligaran al Consejo Técnico a resolver. También seña- laba el Reglamento que venimos comentando, que las prue- bas que requirieran la práctica de una diligencia pos- terior, se deberfan desahogar en el término de ocho -- días y que, concluido este plazo, el Consejo Técnico - deberfa resolver dentro de otros ocho días, apegándose estrictamente a todo lo expuesto en el recurso, sin -- que pudiera proceder la suplencia de la queja.

Al llegar a este punto, y tomando en -- cuenta que desde el 10. de Abril de 1973 nos rige una- nueva Ley del Seguro Social, misma que vino a derogar- por completo a la Ley original, es interesante hacer - los siguientes comentarios con el fin de poder prose- guir en el estudio de nuestro tema.

El Artículo 274 de la Ley actual, rea-- firma la necesidad de la existencia de un recurso de - inconformidad, como medio de defensa de los sujetos -- obligados al régimen del Instituto en contra de los -- actos que les perjudiquen y además, este precepto pre- cisa con mayor claridad algunos conceptos jurídicos y de redacción que infunden mayor efectividad al recurso --

referido. Con el fin de que podamos apreciar ésta situación a continuación me permito transcribir en su -- texto el artículo 274 de la Ley vigente:

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

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

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señala el Reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.

El Artículo 275 de la misma Ley, establece:

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

Del texto de estas disposiciones legales, se desprenden varios conceptos que no contenía el Artículo 133 de la Ley anterior.

En primer término, se determina con --- precisión que el recurso de Inconformidad sólo procede contra actos definitivos de las dependencias del Ins--

tituto y, por supuesto, siempre que esos actos lesionen los derechos de los interesados, a juicio de éstas. En segundo término, se determina el establecimiento de -- procedimientos administrativos de aclaración para dar oportunidad a las oficinas generadoras de revisar sus propios actos, con la posibilidad de evitar la interposición de recursos de inconformidad innecesarios.

El Artículo 275 de la actual Ley del -- Seguro Social también otorga facultades a los asegurados o a sus beneficiarios, de acudir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de tener que agotar previamente el recurso de Inconformidad, lo cual lógicamente constituye una opción para el interesado.

Debo aclarar que no solamente el artículo 274 de la Ley estatuye el recurso de inconformidad, también en los diferentes reglamentos de la Ley del Seguro Social, encontramos que se establece que en casos necesarios procede la interposición del recurso de inconformidad; siendo de importancia para el tema, los -- que se comentan a continuación:

El Reglamento de Clasificación de Empresas dispone en su Artículo 7o. la posibilidad de que --

los dictámenes de la Comisión Técnica de Clasificación de Empresas, así como las resoluciones que emanen del Director General, serán recurribles ante el Consejo -- Técnico.....".

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

Otro caso de procedencia del recurso de Inconformidad lo establece el artículo 3o. párrafo segundo del Reglamento para la expedición de Incapacidades.

Finalmente, el artículo 20 del Reglamento para el pago de cuotas, también estipula el derecho del patrón a recurrir en los términos del artículo 133 de la Ley, las liquidaciones que le formule el Instituto con motivo del pago de cuotas obrero-patronales.

Por lo que se refiere al Reglamento de Inconformidades del Artículo 133 que todavía se encuentra vigente, debo decir que es el segundo en su género toda vez que como ya antes señalé, el primero fué publicado el 25 de Abril de 1943 y, el Reglamento que -- está vigente, fué publicado en el Diario Oficial de la

Federación del 17 de Noviembre de 1950.

Hechas estas aclaraciones, seguiré con mis argumentos expresando que el Reglamento del Artículo 133 derogado rige todavía el procedimiento a que -- ha de apegarse la tramitación del recurso de inconformidad, en razón de que sus disposiciones no se oponen a los preceptos de la nueva Ley del Seguro Social publicada el 22 de Febrero de 1973 y que entró en vigor el día primero de Abril del mismo año, la cual expresa en su Artículo Tercero transitorio:

"Continúan vigentes las disposiciones reglamentarias - que no se opongan a lo dispuesto en esta Ley"

Por lo tanto, mientras no se publique - un nuevo Reglamento que regule las disposiciones del - Artículo 274 de la Ley vigente, continuará siendo aplicable el Reglamento del Artículo 133 de la Ley anterior, porque como ya señalamos antes, sus disposiciones no se oponen a la nueva Ley.

Por otra parte, dado que el Reglamento - que venimos comentando tiene una antigüedad de veinticinco años y, toda vez que regula un precepto derogado, es notoria la necesidad de que se elabore un nuevo Reglamento de Inconformidades que venga a sustituir al -

vigente regulando el Artículo 274 de la nueva Ley, por que como se comprenderá, el Reglamento vigente, en --- cierta forma resulta obsoleto y adolece de ciertas --- Irregularidades que ya hemos señalado y que seguiremos descubriendo en el transcurso de este trabajo, además de que en su contenido, a veces no es lo suficientemen te claro, creando una larga cadena de confusiones y -- dudas a quien se ve en la necesidad de recurrir a él.

Inclusive, la misma Unidad de Inconfor midades del Consejo Técnico que actualmente es la de-- pendencia que se encarga del desahogo de todos los trá mites inherentes al recurso de inconformidad, no obser va en muchas ocasiones los términos, plazos y determi nadas obligaciones a que legalmente se debe sujetar -- conforme al citado Reglamento, y ésta situación se de be entre otras cosas, a que dicha autoridad ha ido --- creando nuevas técnicas, empleos, criterios, etc., que no fueron previstos por el Reglamento de Inconformida des que hasta la fecha rige.

También debemos considerar que el número de asuntos que absorbe diariamente la Unidad de Incon formidades es constante y que en comparación conésto, - son pocos los asuntos que puede resolver el Consejo -- Técnico en la única sesión que tiene a la semana; con lo

que se ha creado una situación que redundará en perjuicio tanto del Instituto, como de los propios inconformes, toda vez que es lógico suponer la existencia de una gran cantidad de recursos de Inconformidad sin resolver, o que los mismos se van resolviendo muy lentamente, y que aún algunos se encuentran paralizados en su trámite, no obstante que los artículos 17 y 18 del Reglamento de inconformidades en vigor textualmente -- señalan:

ARTICULO 17.- Una vez concluido el término de la recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de quince días.

ARTICULO 18.- 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.

Aún el mismo Reglamento del artículo -- 133 en su numeral 25, dispone la obligatoriedad por -- parte de los empleados y funcionarios del Instituto de cumplir con todas las reglas estipuladas en el mismo -- al señalar:

ARTICULO 25.- El incumplimiento de las disposiciones de este Reglamento por parte del personal encargado de su aplicación será castigado disciplinariamente por -- el Consejo Técnico.

Como podemos apreciar, lo que señalan --

estos preceptos carece de realidad y eficacia jurídica en nuestros días, resultando obsoletos e inaplicables para la autoridad y como corolario a todo ésto, podemos afirmar que cualquier recurso de inconformidad que sea interpuesto ante el Instituto, estamos seguros de que será resuelto definitivamente en un lapso mínimo de seis o siete meses y que aún, algunos recursos pueden durar hasta años para que se les dicte la resolución correspondiente, lo que en cierta forma es violatorio, como ya vimos del Reglamento del Artículo 133 e inclusive, esta situación puede dar lugar a que el promovente en un recurso de inconformidad, considere que se viola en su perjuicio el derecho de petición -- garantía constitucional consagrada en el artículo 80. de nuestra Constitución Política, toda vez que el mismo establece al texto lo siguiente:

ARTICULO 80.- Los funcionarios y empleados públicos -- respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.....".

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Vistas las cosas desde este punto de -- vista, podríamos decir que el Inconforme que presuma -- existente esta situación, podría apelar a nuestros más

altos Tribunales en vía de amparo, lo que en mi opinión no es aconsejable porque, si analizamos el mencionado Artículo 8o. Constitucional, podemos deducir las siguientes circunstancias:

- a) Que el Artículo de referencia obliga a la Autoridad a proveer lo que se pide, no a resolver la petición en cuanto al fondo ni en determinado sentido;
- b) Que no se requieren formalidades especiales para el ejercicio de tal derecho;
- c) Que si la autoridad no contesta en el término correspondiente viola en perjuicio del gobernado el precepto constitucional, operando en este caso el llamado "Silencio de la Administración o Negativa Ficta" como una presunción de negativa.

Considerando todas estas conclusiones, el inconforme puede ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación demandando la nulidad de la resolución de negativa ficta del recurso de inconformidad de que se trate, con fundamento en el Artículo 92 del Código Fiscal de la Federación que a la letra prescribe:

ARTICULO 92.- Las instancias o peticiones que se formulen a las Autoridades Fiscales, deberán ser resueltas en término que la Ley fije o, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las Autoridades Fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda.

Confirmando esta posición el fiscalista Francisco Lerdo de Tejada ha comentado respecto de este precepto legal lo siguiente:

"Como puede observarse, el Artículo 80. Constitucional sólo indica que la contestación de la Autoridad deberá hacerse en breve término, sin señalar límites de tiempo; y el Artículo 92 del Código Fiscal señala que las Autoridades deberán contestar en noventa días, y si pasado el mismo no han dado respuesta, el silencio se considerará como resolución negativa. Desde luego que este principio también se refiere a los recursos administrativos interpuestos". (1)

Antes de continuar con nuestros argumentos, cabe advertir que si bien es cierto, este precepto le da tanto a las instancias como a las peticiones el mismo efecto jurídico (resolución negativa), no quiere decir esto que sean sinónimos o se identifiquen, pues tienen naturaleza jurídica distinta; en efecto, ante las peticiones no resueltas, estamos en presencia del silencio de la administración (recuérdese que como se advirtió anteriormente, el Artículo 80. Constitucional no obliga a resolver en cuanto al fondo); ante las instancias (recurso propiamente dicho),-

(Código Fiscal de la Federación comentado y anotado, - Edit. Centro de Investigación Tributaria de la COPARMEX 2da. Edición México, 1972, Pág. 130. (1)

estamos en presencia de una resolución negativa por --
Ministerio de Ley establecida por razones de orden pú-
blico y no ante el silencio de la autoridad administra-
tiva, ya que si bien es cierto la Ley les tribuye el -
mismo efecto, no por ello jurídicamente se identifi-
can.

Una vez hecha esta observación, podemos
continuar señalando conjuntamente con la Doctora en --
Derecho Dolores Heddán Virúes quien fuera Magistrada -
del Tribunal Fiscal de la Federación que, "las resolu-
ciones de las autoridades administrativas pueden ser -
espontáneas o provocadas; las primeras existen cuando
la Autoridad resuelve de oficio y las segundas cuando
se resuelve a petición de parte. En este segundo ca-
so, la resolución puede ser afirmativa o negativa.

La resolución negativa, a su vez puede-
ser expresa cuando se le comunica al promovente; y es
"resolución negativa ficta", o se considera así, quan-
do la autoridad no emite resolución a la instancia de
un particular dentro del término que fija la Ley o, en
su defecto, dentro de los noventa días siguientes al-
de su presentación. Esta ficción de negativa a la ins-
tancia promovida es recogida por el Código Fiscal en -
su Artículo 92 con el propósito inmediato de proteger-

a los particulares contra el silencio prolongado de --
las Autoridades y el mediato de obligarlas a resolver --
la instancia, y no simplemente a dar cualquier respues --
ta dilatoria o inocua conforme a la garantía consagra --
da por el Artículo 8o. Constitucional.(2)

Todo lo anterior viene a reafirmar la -
tesis que sostuve en las páginas anteriores de este --
trabajo, en el sentido de que el Consejo Técnico del -
Instituto Mexicano del Seguro Social, como Autoridad -
Administrativa que es, viola los intereses de los par --
ticulares cuando no resuelve los recursos de inconfor --
midad que se le presentan en los términos y plazos que --
fija el Reglamento del Artículo 133 de la Ley de 1943, --
dejando con ésto al inconforme como único camino el de --
esperar a que se agote el término estipulado por el Ar --
tículo 92 del Código Fiscal (92 días hábiles) para po --
der ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación y --
demandar la nulidad de la resolución negativa ficta, -
suponiendo que el Consejo Técnico del Instituto así ha --
resuelto el recurso de inconformidad de que se trate -
(siempre que se estén impugnando créditos de carácter --
fiscal conforme al Artículo 22 de la Ley Orgánica del --
Tribunal Fiscal). Este criterio ya lo ha sostenido --
el mencionado Tribunal a través de la tesis que a con-

Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. --
Cfa. Editora Continental, S.A., Méx. 1961 Págs. 74 y -
75 (2)

tinuación me permito transcribir:

RECURSOS DE INCONFORMIDAD, ANTE EL H. CONSEJO DEL I.M.S.S. SE CONFIGURA LA NEGATIVA FICTA CUANDO NO SE DICTA RESOLUCION EN EL TERMINO LEGAL. Cuando un particular interpone el recurso de inconformidad ante el H. Consejo Técnico del IMSS en los términos del Artículo 133 (274 actual) de la Ley del Seguro Social y la autoridad no dicta resolución alguna en el plazo señalado por el Artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, se configura la negativa ficta en el transcurso de los 90 días a que alude dicho ordenamiento.

"Juicio 154/69/4655/68. Tesis plenaria del 29 de Agosto de 1969). (3)

La interposición de una demanda de "nulidad de resolución de negativa ficta", origina que el Tribunal Fiscal solicite al Instituto en su carácter de Autoridad demandada, que le remita el expediente que se hubiera formado (siempre que se tenga por procedente la demanda de nulidad) a efecto de que sea el mismo Tribunal, la Autoridad que se avoque a resolver sobre la procedencia del acto o resolución que se impugne y declare su nulidad o su confirmación.

Como conclusión a todos los razonamientos y argumentos expuestos en las páginas de este capítulo, solo me resta señalar la consideración que tengo del recurso de inconformidad como un verdadero medio de defensa del que deben disponer todos los particulares, toda vez que por la misma naturaleza y organiza-

ción de características humanas de que están formadas -- nuestras autoridades administrativas (entre ellas el -- Instituto Mexicano del Seguro Social), es consecuencia lógica las fallas y errores que en muchas ocasiones -- acompañan a los actos administrativos que se despren-- den de ellas y los recursos administrativos en este -- caso, viene a dar la oportunidad por un lado, a las -- Autoridades emisoras de esos actos, de poder examinar-- los para que rectifiquen o ratifiquen la procedencia -- de los mismos; y por otro lado, a los particulares se-- les da la protección de poder corregir la violación co metida en sus derechos, lo que en cierta forma viene -- a confirmar el régimen de derecho y la subordinación -- del Estado a la Ley escrita que se dice impera en nues-- tro País.

También cabe en estas conclusiones seña lar la importancia que tiene para el buen desarrollo, -- trámite y resolución del recurso, el adecuado plantea-- miento de la inconformidad y el cumplimiento de los re quisitos que señala el Reglamento de la materia, mis-- mos que ya antes hemos comentado.

Un escrito en el que se expongan ideas-- confusas, en el que no se expresen con claridad los -- actos reclamados y los motivos de inconformidad, ni se ofrezcan las pruebas adecuadas, puede dar lugar a que,

aunque pueda tener razón el recurrente, se le deseche la inconformidad o se dicte una resolución contraria a sus intereses. Esto sucede en algunos casos especialmente tratándose de asegurados o derechohabientes, de condición humilde e ignorantes que desconocen completamente la materia y que, su situación económica es -- tan precaria que les es imposible contratar los servicios de alguna persona con los suficientes conocimientos para que les pueda aconsejarlos y orientarlos a la mejor solución de los problemas que tengan con el Instituto; por lo que se hace necesario proporcionarles -- las orientaciones indispensables (por ejemplo: un asesoramiento jurídico gratuito, patrocinado por el propio Instituto), lo cual sólo se podrá lograr a través de la creación del Nuevo Reglamento de Inconformidades en el que se intentará tratar de resolver esta situación. A todo esto y considerando que existen Procuradurías de la Defensa del Trabajo en las Juntas de Conciliación y Arbitraje que asesoran y orientan a los -- trabajadores en sus problemas jurídico-laborales; me pregunto, ¿porqué no puede existir una Procuraduría -- de Defensa que asesorara y orientara en forma gratuita a todos aquellos asegurados o derechohabientes -- que por su situación económica, requirieran de esos -- servicios?.

Como síntesis a estas conclusiones, sólo me queda hacer resaltar una vez más, lo que ya he pregonado a través de las páginas de este trabajo, en el sentido de que es verdaderamente apremiante la nece-sidad de una pronta creación y elaboración de un Nuevo Reglamento de Inconformidades del Seguro Social que -- venga a regular el Artículo 274 de la Nueva Ley del -- Seguro Social y, que sustituya al Reglamento que ac---tualmente se encuentra en vigor, así como de una res--tructuración a la organización administrativa de las - dependencias del Instituto que se encargan de ventilar y desahogar los recursos de Inconformidad que se pre--sentan al citado organismo con el fin de que sea co---rrecto el desarrollo y trámite de las inconformidades- y, que su resolución se dicte dentro de un marco le---gal que convenga tanto a los intereses del Instituto, - como a los del propio Inconforme, toda vez que esta si-tuación sólo la podrá sentir el que tenga que recurrir al Instituto en vía de inconformidad por algún motivo- o, por los que se ven en la necesidad de litigar a dia-rio en esta materia.

b).- El Recurso de Inconformidad.

Como ya quedó señalado en el inciso anterior de este Capítulo, el recurso de Inconformidad se debe interponer ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y, es regulado en su aspecto procedimental a través del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943, que continúa en vigor por razones que ya antes se discutieron también en el inciso anterior.

Toda vez que este Reglamento es de gran importancia en el desarrollo de nuestro trabajo, a continuación pasaremos a analizarlo en forma detenida lo que por otra parte, dará lugar a que podamos entender claramente el objeto del recurso de Inconformidad y -- así podremos también emitir nuestras propias conclusiones y opiniones al respecto.

El Reglamento de referencia, comienza señalando en su Artículo Primero que las disposiciones que en él se contengan, serán las que regirán para la tramitación del recurso y, supletoriamente se podrá -- aplicar en primer término, lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y posteriormente si fuere necesario, es posible remitirse a la Ley Federal de Trabajo.

El Artículo Segundo dispone que el escrito de Inconformidad deberá ser dirigido al H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, - Unidad de Inconformidades (en el Reglamento se indica que el trámite de las Inconformidades estaría a cargo de la Oficina de Inconformidades, pero esa dependencia cambió su denominación por la de Unidad de Inconformidades), que es la Autoridad encargada de resolver los recursos presentados contra el Instituto, función que realiza por medio del Secretario General del Consejo Técnico, quien con su firma autoriza los acuerdos y resoluciones que se vayan dictando en relación a las inconformidades.

El Artículo Tercero del Reglamento, es de gran importancia porque establece los requisitos -- que debe contener el escrito de inconformidad, por este motivo, me permito a continuación, transcribirlo -- textualmente:

ARTICULO 3o.- "El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a).- Expresará el nombre y domicilio del recurrente, -- así como el número de su registro patronal, o de su -- cédula de inscripción como asegurado según el caso;
- b).- Mencionará con precisión la oficina o funciona--

rio del que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste este acto y citando en su caso las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que éste le hubiere sido dada a conocer;

c).- Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales; y

d).- Contendrá una relación de las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoya el recurso.

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifiquen la personería de promovente, -- cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme".

Es pertinente señalar que si bien, este precepto indica que el escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetara a formalidad alguna, sí enumera los requisitos necesarios y que -- son obligatorios al recurso de inconformidad.

Yo creo que en esta situación no existe contradicción pues el indicar que no se sujetará a formalidad alguna, se refiere a que no debe llenar ninguna forma especial o regla a seguir y los requisitos que -- deben cumplirse, tienen por objeto que se mencionen -- con precisión ciertos hechos, datos y circunstancias -- que son necesarios para el debido conocimiento de la -- personalidad del promovente y de los motivos que son -- materia de la inconformidad, lo que será de gran utili

dad para que el dictaminador del Consejo Técnico pueda tener el suficiente conocimiento de la situación y pueda emitir con criterio de juzgador, la resolución correspondiente.

A continuación señalaré las observaciones concernientes al Artículo transcrito:

En principio, se precisa que el escrito de inconformidad debe estar dirigido al H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, Unidad de Inconformidades y, se debe iniciar con el nombre del recurrente. Esto es de suma importancia para conocer quién es el afectado con los actos o acto que se recurre, por lo que se deberá anotar el nombre completo y los dos apellidos del quejoso y, en su caso, se iniciará el escrito con el nombre del representante personal, agregando que representa con el carácter que tenga (gerente, apoderado, etc), a la Empresa o persona moral correspondiente.

Posteriormente, se indicará el domicilio del Inconforme donde se le puedan enviar documentos o hacer cualquier notificación de los acuerdos que se dicten o de la resolución que recaiga al recurso.

En el caso de que no se señale domicilio

para oír notificaciones en el escrito de inconformidad se corre el riesgo de que no se den a conocer al quejo so personalmente los acuerdos que dicte el Consejo Técnico; toda vez que el Artículo 8o. del Reglamento de Inconformidades señala que las notificaciones personales se harán en el domicilio que se hubiere designado y en su defecto, en el que tuviere registrado en el Instituto y, como puede suceder que el domicilio que tenga registrado en el Instituto haya cambiado, cabría la posibilidad de que no se enterase el inconforme con oportunidad de cualquier acuerdo que se hubiera dictado al recurso, pudiéndose dar el caso también de que se le haya hecho algún requerimiento que deba cumplir en un plazo perentorio y al no hacerlo, se le deschará el recurso. Por éste y otros motivos, es muy importante no omitir en el escrito de inconformidad el domicilio legal para oír y recibir toda clase de documentos y notificaciones.

Asimismo, puede el recurrente en el escrito de inconformidad anotar los nombres de las personas que autoriza para que en su nombre y representación puedan recibir documentos y notificarse de los mismos, y aunque ésta situación no la contempla el Reglamento, supletoriamente se puede hacer valer confor-

me al Artículo 178 del Código Fiscal de la Federación-
que dice:

ARTICULO 178.- Las partes podrán autorizar por escrito a persona que a su nombre reciba notificaciones, haga promociones de trámite, ofrezca y rinda pruebas, -- alegue e interponga recursos".

También debe señalarse en un lugar visible del escrito de inconformidad, el número de registro patronal o el de afiliación del promovente, según el caso; toda vez que como ya hemos señalado en otra - ocasión, el número de afiliación o de registro patro- - nal, le sirve al Instituto para controlar tanto a los - patrones inscritos como a los asegurados y beneficia- - rios, evitando posibles confusiones que se pudieran -- presentar en los casos de empresas que tengan varios - números de registro (régimen eventual, régimen ordina- - rio, sucursales en diversas entidades del país, etc.)- o considerando que en ocasiones existen homónimos, nú- - meros parecidos, etc.; además de que el número que se - anota, facilita la localización y control de los ante- - cedentes del asunto y de los elementos necesarios para el trámite y resolución del recurso.

En el párrafo final del Artículo ~~30~~, que venimos comentando, se indica que con el escrito de -- inconformidad se exhibirán los documentos que justifi-

quen la personalidad de quien promueve en nombre y representación del quejoso. En relación con esto, el --- Artículo 90. señala que cuando el impugnador interpone el recurso de inconformidad en representación de otra persona ya sea física o moral (sociedad o empresa); deberá justificar su personalidad conforme a las reglas del derecho común. En esta situación podemos señalar que la justificación de la personalidad en el recurso de inconformidad se hace necesaria conforme a lo dispuesto por el Artículo 97 del Código Fiscal de la Federación que expresa:

"En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios;"

queriendo decir con esto que nadie puede promover por otra persona, sea física o moral si no acredita la representación correspondiente".

Y por lo que hace a la justificación de la personería; se nos remite a las disposiciones del - Código Civil para el Distrito, el que señala en su --- Artículo 2551 que si el asunto es de una cuantía menor de cinco mil pesos, tratándose de una persona física, - el mandato puede otorgarse en una carta poder firmada por el mandante y dos testigos, sin ratificación de -- firmas; pero que si la cuantía del negocio llega a ---

dicha cantidad o la excede, el mandato se debe otorgar en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas ante Notario Público.

De esta manera si el inconforme es una sociedad civil o mercantil u otra asociación, el poder debe otorgarse en escritura pública, ante Notario Público, en la que consten las facultades de representación del mandatario derivadas del acta constitutiva, para pleitos y cobranzas y, si el poder lo otorga el representante de la Empresa en favor de un tercero, además debe constar que tiene atribuciones para sustituir su poder o para otorgar mandatos.

Si el poderdante es una persona física asegurado o beneficiario, puede otorgar poder a través de una carta poder firmada ante dos testigos e inclusive, si se hace necesario, pueden asistir personalmente al trámite de alguna diligencia. Además como ya antes señalamos, en el escrito inicial del recurso el promovente puede autorizar a las personas que desee, para que en su nombre y representación reciban documentos y notificaciones conforme a lo estipulado por el Artículo 178 del citado Código Fiscal de la Federación.

El mismo Consejo Técnico del Instituto - en su acuerdo número 114192 del 10 de Junio de 1963, - señaló en relación con el Artículo 9o. del Reglamento de Inconformidades, que cuando se exige que la personalidad se acredite en los términos del derecho común, - debe entenderse que la personalidad debe acreditarse - conforme a las disposiciones aplicables del Derecho -- Civil y al efecto expone:

ACUERDO 114192

(10-VI-1963)

"Opinión: Primero. En el Artículo 9 del Reglamento - del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, cuando - exige que la personalidad se acredite en los términos - del Derecho Común, debe entenderse que la personali- - dad debe acreditarse conforme a las disposiciones apli- - cables al Derecho Civil".

"Segundo. Se estima que las disposiciones del Artícu- - lo 9, del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Se- - guro Social, son adecuadas y para dar seguridad a las- - relaciones procesales entre los inconformes y este Ins- - tituto Mexicano del Seguro Social".

También el Artículo 9o. que venimos co- - mentando señala que cuando el promovente de la incon- - formidad no acompañe al escrito inicial en que inter- - pone el recurso, el documento necesario para acreditar - la personalidad con que se ostenta; la Unidad de Incon- - formidades lo prevendrá para que haga la justificación - correspondiente en el término de cinco días, con el -- - apercebimiento de que en caso de no hacerlo, se le ---

desechará el recurso, haciendo de esta manera efectivo el apercibimiento.

Una vez que se ha completado con todos los elementos señalados lo que conocemos por proemio del recurso, a continuación se manifestará que: "Con fundamento en el Artículo 274 de la Nueva Ley del Seguro Social (y si se desea, se puede hacer alusión al -- Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943) se viene a Inconformar el interesado en contra del acto reclamado, el cual señalará sus características y el funcionario u oficina del que emane.

Cabe señalar que el Reglamento del Artículo 133 no especifica cómo uno de los requisitos -- necesarios de la Inconformidad, que ésta se fundamente en el Artículo 274, e inclusive procede el recurso sin señalar dicha fundamentación, pero personalmente opino que por seguridad jurídica, se debe tomar en cuenta al interponer el recurso, el fundamentarlo en cualquiera de los artículos señalados e inclusive en ambos.

A continuación lo que seguiría al recurso que venimos comentando, sería el capítulo de "HECHOS" que debe comenzar precisando la fecha de notificación del documento con el que se comunicó el acto reclamado,

describiendo lo mejor que se pueda dicho documento, -- por lo que se debe señalar el número que tenga, la fecha con que se determinó, la oficina o dependencia que le emitió, etc. A veces el documento que se recurre o que contiene el acto reclamado, trae implícita la fecha de notificación.

Por otra parte, debe precisarse claramente el acto reclamado especificándolo en todos sus -- puntos para evitar confusiones, señalando en qué consiste (aumento en el grado de riesgo, una negativa de alguna prestación que se haya solicitado al Instituto, pensión, dote matrimonial, el cobro de algún capital -- constitutivo, etc.), también se deben precisar las características del documento que lo contenga como lo -- pueden ser el número de oficio, la fecha del mismo, si trae o no fundamentos legales, etc. Además se debe -- anotar el nombre de la Oficina o funcionario del que -- emane el acto reclamado y la cantidad en dinero en caso de que se trate de la impugnación de algún crédito -- cuyo cobro se considere improcedente.

Todo esto es de gran importancia, en -- virtud de que el Consejo Técnico a través de la Unidad de Inconformidades, solicitará y recabará toda clase -- de informes y documentos a las dependencias correspon-

dientes de acuerdo con los datos que proporcione el --
Incoforme para poder integrar el expediente con los --
elementos de juicio necesarios, como lo son el conoci-
miento de la resolución impugnada, la fecha de notifi-
cación de la misma para poder determinar si el recurso
fue interpuesto en el plazo legal y con todos estos da
tos, podrá dar trámite a la inconformidad y dictar la-
resolución correspondiente.

Respecto al plazo legal para interponer
el recurso de inconformidad, en realidad el Reglamento
del Artículo 133 no ha establecido un criterio único,=
por lo que ha habido discrepancia entre el Instituto -
y los particulares, llegándose hasta la intervención -
en este aspecto de autoridades jerárquicamente superio-
res.

En principio sabemos que conforme al --
Artículo 4o. del Reglamento, el recurso se interpondrá-
precisamente dentro de los quince días hábiles a la fe
cha en que el recurrente haya sido notificado de la de
terminación que impugne y, si el recurso se interpusie-
re extemporáneamente, será desechado de plano.

Este plazo de quince días hábiles no --
tiene mayor problema respecto a actos que impugnan los

asegurados o sus beneficiarios en los que no se tiene más oportunidad que la de interponer el recurso.

Pero en el caso de liquidaciones o créditos que el Instituto finca contra los patrones, generalmente se crea una situación especial originada por el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones.

El Instituto como organismo fiscal autónomo que es (Art. 268 de la Ley vigente), tiene facultades para supervisar la correcta aportación que se le haga de cualquier cantidad y en el caso de que encuentre diferencias, girar el cobro de las mismas. Correlativamente el particular tiene el derecho de impugnar estos créditos haciendo valer el recurso de inconformidad que venimos estudiando. Ahora bien, se entiende que el término para presentar este recurso sería de -- quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notifiquen los créditos impugnados; pero el Reglamento para el Pago de Cuotas señala a través de sus Artículos 16, 17, 19 y 20 que el patrón tiene derecho a formular las aclaraciones correspondientes a los créditos en su contra y, en su caso, el derecho de impugnarlas a través de la inconformidad; solo que dicho Reglamento crea una situación bastante confusa en lo que expresa a través de los citados preceptos.

En efecto, el Artículo 16 señala:

"Si el Instituto, al revisar las liquidaciones presentadas por los patrones, advierte errores u omisiones - en relación con el importe de las cuotas que deberán - enterarse, o aquéllas resultaren de las actas, que levanten sus Inspectores en visitas a las Empresas, hará las correcciones u observaciones que procedan comunicándolas al patrón para que en un término de quince días hábiles formule las aclaraciones pertinentes, debidamente fundadas, y para que en su caso pague o reciba las diferencias correspondientes".

Por su parte el Artículo 17 del citado Reglamento, establece que:

"Las liquidaciones que formule el Instituto se notificarán al patrón para que en un término de quince días hábiles aduzca las aclaraciones pertinentes, y para que en su caso entere las cotizaciones adeudadas".

El Artículo 19 a su vez dice:

"Si dentro del plazo establecido por los Artículos 16 y 17 del Reglamento para el pago de Cuotas no formula aclaraciones o éstas no desvirtúan las observaciones del Instituto, ni efectúa el pago de los adeudos que resulten a su cargo, se le girará una liquidación por el importe de éstos".

Finalmente, el Artículo 20 expresa que:

"Las liquidaciones formuladas por el Instituto en los términos de los Artículos 16 y 17 del Reglamento para el pago de Cuotas, constituirán el título del 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".

Con todo ésto, es claro el estado confu-
so que se creó para conocer del término verdadero para
interpone el recurso necesario.

En principio el Instituto afirmaba que-
con base en el citado Artículo 20 del Reglamento para-
el pago de Cuotas, el patrón gozaba de dos plazos ya -
fuera para inconformarse o para aclarar, uno de quince
días hábiles y el otro de veinte días naturales, pero-
que los dos plazos corrían en forma concomitante. Es-
lógico suponer que con este criterio, los quejosos so-
lo podían optar ya fuera por aclarar las liquidacio-
nes o créditos o, por inconformarse, situación que era
claramente violatorio al Reglamento para el Pago de --
Cuotas y a la misma Ley del Seguro Social y sus Regla-
mentos.

Visto este estado de cosas; el Tribunal
Fiscal de la Federación, ante varias demandas de nuli-
dad que se presentaron en contra de resoluciones de --
desechamiento de inconformidades por extemporáneas pre-
sentadas ante el Instituto resolvió que, en efecto, --
el patrón tenía dos plazos, uno de quince días hábiles
para aclaraciones y, otro de veinte días naturales pa-
ra inconformarse, pero que éstos plazos corrían sucesi-
vamente, es decir, uno detrás de otro, concluyendo que

el quejoso en estos casos tenía en realidad un plazo -- de 37 días de calendario para recurrir las liquidaciones o créditos a favor del Instituto contados a partir de la fecha de notificación de los mismos .

A continuación me permito transcribir -- una ejecutoria del Tribunal Fiscal que confirma lo señalado:

"INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO -- SOCIAL, PLAZOS EN SON OPORTUNOS; De acuerdo con los -- Artículos 16, 17, 20 y 21 del Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, los patrones tienen dos plazos que corren sucesivamente para inconformarse, el primero es de 15 días hábiles y el otro es de 20 días naturales, plazos que al incluir los días inhábiles resultan en promedio 37. La pretensión del Instituto Mexicano del Seguro Social en el sentido de que dichos plazos corren concomitantemente, no tiene base jurídica.

Juicio 165/69/5336/68. Tesis plenaria del 9 de Septiembre de 1969. (4)

Esperemos que el Nuevo Reglamento de -- Inconformidades que venga a sustituir al del Artículo 133 de la antigua Ley, cuya expedición ya se hace necesaria, como lo hemos venido exponiendo en el cuerpo de este trabajo; se aclare correctamente la situación y -- se permita realizar aclaraciones, las cuales si no --- prosperan, darán por consecuencia que el expediente se turne de inmediato a la Unidad de Inconformidades, con

lo que el término será único, o cualquier otro medio - que permita la unificación de criterios y evite situaciones confusas.

Una vez requisitado correctamente el -- "Capítulo de Hechos" del recurso, hay que hacer una -- exposición suscita, ordenada de todos los motivos de - inconformidad que fundamenten uno por uno los hechos - relatados, indicando porqué se considera que es impropcedente el acto que se impugna, señalándose además, -- los preceptos legales o acuerdos del Consejo Técnico, - Ejecutorias de los Tribunales, etc., si existen, que - funden el derecho del promovente.

Al referirnos al capítulo de pruebas, - podemos decir que es de primordial importancia en el cuerpo de cualquier demanda y no lo es menos en el recurso de inconformidad, por lo tanto hablaremos brevemente de la prueba diciendo que; son varios los autores que la han definido. El Maestro Eduardo Pallares señala en su obra Derecho Procesal Civil (5) "que el sustantivo prueba significa todo aquello que puede servir para lograr la evidencia mencionada y es un elemento esencial del juicio".

A su vez, el autor español González ---

(4a. Edición Porrúa Hermanos. Pág. 351) (5)

Pérez opina que "la prueba es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos - que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento" (6)

Conforme a las definiciones anteriores es claro que las pruebas son un elemento indispensable del recurso para demostrar la veracidad de los hechos que alega en su favor el inconforme puesto que, quien afirma está obligado a probar su dicho y, también está obligado a probar el que niega, cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho, conforme a lo dispuesto por los Artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en el trámite de las inconformidades.

El Reglamento de Inconformidades que -- venimos comentando, especifica en su Artículo 12 las -- pruebas que pueden ofrecerse en el recurso y en los -- Artículos 13, 14, 15, 16, 17 y 21 establece las reglas que deben imperar en su ofrecimiento y desahogo, siendo dichas pruebas la Documental (Pública o Privada) -- que debe ser ofrecida exhibiendo los documentos correspondientes, a menos que por no estar a disposición del quejoso, éste deberá designar los archivos, protocolos

(Los Recursos Administrativos, Madrid 1960, Pág. 78)
(6)

y oficinas en donde se obtengan dichos elementos probatorios; la pericial, que debe ofrecerse designando al Perito, el cual debe tener conocimientos en la ciencia o arte sobre lo que verse la pericial; la Inspección - que será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar; y, finalmente la Testimonial que se debe proponer señalando los nombres y domicilios de -- los testigos y acompañando al interrogatorio el pliego respectivo de preguntas o indicando que las mismas se formularán verbalmente al desahogar la prueba. Además en el recurso no se admitirá la prueba confesional, -- sino solamente los informes de la oficina y de los funcionarios del Instituto.

En relación con la prueba documental -- podemos decir que cuando se trate de documentos que -- existen en las dependencias del Instituto, se deberá -- indicar esta situación, señalando números y fechas de los documentos y las oficinas respectivas. Si los documentos no están a disposición del recurrente y están a disposición del Instituto o de oficinas ajenas al -- mismo, el inconforme deberá presentar copia sellada por la Dependencia respectiva, del escrito por el que solicitó copia certificada de esos documentos y en su caso del oficio en que se le haya negado la expedición de -

dichos documentos, o simplemente manifestar que no se le han expedido a pesar de haberlos solicitado.

Si se ofrece la prueba pericial, debe señalarse sobre que va a versar el peritaje, porque la Unidad de Inconformidades debe ordenar la designación de un Perito por parte del Instituto y necesita saber a cuál dependencia debe requerir para ello (Departamento de Auditoría a las Empresas, Departamento de Cobranza, etc.).

Al ofrecer la prueba de Inspección, además de indicar los puntos sobre los que debe versar es conveniente señalar los libros, documentos, lugares, objetos, etc., que deban inspeccionarse, para evitar equivocaciones o que la prueba no tenga el resultado deseado.

Generalmente la dependencia que se encarga de desahogar la prueba de Inspección ofrecida por el recurrente es el Departamento de Auditoría a las Empresas, dependiente de la Tesorería General del Instituto y este Departamento sostiene que el Instituto tiene facultades legales para conocer la realidad de los hechos, e inclusive para ampliar la revisión de todos los documentos que fueren necesarios, conforme a la --

Fracción VI del Artículo 25 y en tales circunstancias el Departamento de Auditoría del Instituto al desahogar una Inspección se excede en sus funciones, toda vez que solicita una serie de documentos que en nada tienen que ver con el caso controvertido, e inclusive llega a pasar con esta actitud y con sus informes sobre de las órdenes del mismo Consejo Técnico adoptando situaciones absurdas para exigir la documentación y pagando inclusive por encima de la misma Ley.

Por lo que se refiere a la Testimonial, si la ofrece el Inconforme, debe señalar dos testigos por lo menos y las preguntas deben formularse en forma clara y precisa y deben ser conducentes a la cuestión debatida y no llevar implícita la contestación; deben referirse a hechos que conozcan los testigos por sí mismos y que no se les haya platicado, inducido o referido otras personas; deben convenir en lo esencial del acto que refieran, haber oído las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre el que declaren. Además, deben tener probidad y veracidad en su declaración, que acredite su completa imparcialidad y dar fundada razón de su dicho. Si la prueba Testimonial no reúne esas condiciones y los testigos no son dignos de crédito, carecerá de valor legal. El perso-

nal de la Unidad de Inconformidades puede hacer las -- preguntas que considere convenientes para aclarar las -- cuestiones debatidas.

Las pruebas deberán ser ofrecidas junto -- con el escrito de inconformidad de acuerdo con lo que -- establece el inciso d) del Artículo 3o. del Reglamento -- de Inconformidades de referencia y que ya antes trans -- cribimos.

La admisión y desahogo de las pruebas -- se sujetará a las disposiciones que contienen los Ar -- tículos 13, 14 y 16 del Reglamento del Artículo 133 -- citado.

En efecto, según el Artículo 13, las -- pruebas se admitirán si se relacionan con la controver -- sia y siempre que no sean contrarias al derecho y a la -- moral; además si hay necesidad de efectuar alguna dili -- gencia para el desahogo de alguna prueba, se señalarán -- las fechas necesarias.

En relación con las pruebas que se pre -- sentan en el recurso de inconformidad, señala el ----- Maestro Arce Cano Gustavo que:

"Las pruebas que se rindan deberán apreciarse libremen --

te en conciencia, con un criterio de equidad. No podrá requerirse del Consejo Técnico una estimación legal, ya que está compuesto por personas legas en la materia jurídica. Pero la apreciación en conciencia no es arbitrariedad, por lo que al valorarlas se deben atender los principios más elementales de la lógica, a fin de evitar incongruencias". (7)

En efecto, el Consejo Técnico deberá -- hacer una apreciación de las pruebas que ofrezca el -- quejoso en el recurso de inconformidad, conforme al Artículo 21 del Reglamento del Artículo 133 comentado y -- para tal efecto la misma autoridad ha dictado el acuerdo que me permito transcribir:

ACUERDO 52270

(3-11-1958)

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

II. En el primer caso, es decir, cuando en el recurso de inconformidad sólo participen el recurrente y el Instituto, la apreciación de las pruebas debe apartarse de las reglas que rigen en el derecho común y deben aceptarse todas aquellas que lleven al ánimo de la Oficina de Inconformidades la convicción de que son ciertas, en cuyo supuesto deberá fundar y razonar cuidadosamente la parte conducente de su fallo.

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

IV. Las reglas del Derecho común a que se refiere el Artículo 21 del Reglamento del Artículo 133, son las contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles".

Por otra parte, según el Reglamento citado, las pruebas que se ofrezcan en la inconformidad deberán rendirse en un plazo de quince días, que se podrá prorrogar a juicio de la Secretaría General, por una sola vez (Art. 16) y que, concluido este término de recepción de pruebas, deberá dictarse la resolución respectiva en los quince días siguientes:

En relación con la función que desarrolla el Consejo Técnico en el desahogo de las inconformidades el autor español J. Posadas señala en su libro "Instituciones de Derecho Administrativo" lo siguiente:

"Como vimos ya, los recursos administrativos, directos o de alzada, no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia institución para deshacer sus errores, si los hubiera. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo, en verdad, los fundamentos legales pertinentes. El instituto penetra así mismo en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho. Más lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio".

No obstante lo que señala este autor, de lo cual estamos convencidos, la resolución del Con-

sejo Técnico debe ser, por su forma, equivalente a una sentencia, por lo que debe contener un resumen de los hechos aducidos por el inconforme que se enclava dentro de lo que se denomina "Capítulo de Resultandos"; también debe contener la resolución, una expresión de los razonamientos de derecho en que se apoya la misma y finalmente, debe seguir la parte resolutoria compuesta por los diversos puntos resolutorios que deben ir numerados.

También debe señalar la resolución el número del expediente, el nombre del inconforme, la clave patronal o el número de afiliación del quejoso, según sea patrón o asegurado y, el número del acuerdo y la fecha en que se dicta el mismo. Estos datos son de gran importancia para todos los efectos legales necesarios y para el control del recurso de inconformidad.

Es importante que el acuerdo en que se dicte la resolución vaya firmado por el Secretario General del Instituto, lo que le dará validez legal a la resolución, conforme al Artículo 18 del Reglamento que señala que "Las resoluciones definitivas deberán ser firmadas por el Presidente y autorizadas por el Secretario General,...."; pero no obstante esto, en la ----

práctica diaria quien firma las resoluciones es el Secretario General y con esto, adquieren validez legal.

Conforme al Artículo 22 del Reglamento, la resolución definitiva deberá estudiar uno por uno, todos los motivos de Inconformidad hechos valer por el recurrente. Este mismo criterio ha sido señalado por el Tribunal Fiscal en una interesante tesis que al texto señala:

"INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO DEL INSTITUTO MEXICANO-DEL SEGURO SOCIAL. Debe resolverse sobre todos los -- motivos de impugnación. El Artículo 22 del Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social prescribe terminantemente que las resoluciones que dicte el Consejo Técnico en los recursos de inconformidad que ante él se interpongan deben ocuparse en el estudio y decisión de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconstante; y este estudio debe ser expreso y no -- tácito, por lo que, si se niega la procedencia de un -- recurso sin expresar motivo, tácitamente se desechan -- sin fundamento los argumentos que hagan valer los interresados, lo cual es violatorio de la Ley".

"Juicio 2594/64 Sentencia de la Cuarta Sala, de 8 de Abril de 1965. Ponente, Magistrado Generoso Chapa --- Garza". (8)

Personalmente, considera a las resolu-- ciones definitivas que el Consejo Técnico dicta a los recursos de Inconformidad que se interponen ante el -- Instituto, como una decisión jurisdiccional administrativa formada por un acto administrativo que viene a nulificar o a modificar total o parcialmente otro acto -

administrativo emanado de una autoridad administrativa en este caso, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por su parte, el Maestro Gustavo Arce - Cano en su obra antes citada (De los Seguros Sociales - a la Seguridad Social), expone una situación muy interesante en relación con el tema que estamos tratando, - por lo que me permito a continuación comentarla:

Señala dicho autor que son diferentes - los efectos que lligan a la interposición del recurso y los relativos a su decisión. Los relativos a su interposición son inmediatos, como suele ser la suspensión de la ejecutoriedad del acto impugnado, de modo que la ejecución no puede llevarse a cabo por la oposición al acto administrativo a través del recurso de inconformidad. Por otra parte, la interposición del recurso no impide tampoco que la autoridad que ha adoptado la decisión revoque el acto recurrido, siempre que pueda -- verificar ésto último, lo que solo sucederá de no le-- sionar a un tercero.

Por lo que se refiere a la resolución - definitiva del recurso, sigue diciendo Arce Cano, se - producen los siguientes efectos: "Primero, admitido - el recurso, y aunque se conforme el acto impugnado ---

es la autoridad decidente la que puede declarar, en su caso, la revocabilidad del acto. Por el contrario, si el recurso no se admite por alguna razón procesal, este poder de revocación sigue perteneciendo a la Autoridad de la que emitió el acto reclamado. Segundo, respecto al recurrente cabe distinguir los efectos que para él produce el recurso, según las distintas hipótesis que en relación con el mismo pueden plantearse: -- si el recurso es acogido, es decir, si prosperan los motivos de impugnación alegados por el recurrente, la decisión impugnada queda inválida; por el contrario, -- si es desestimado, si la resolución del Consejo Técnico viene contraria a los intereses del inconforme cabe todavía la posibilidad de la impugnación judicial -

En efecto, a todo esto se puede agregar que si la resolución del Consejo Técnico viene a confirmar el acto reclamado, el recurrente todavía tiene la posibilidad de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como lo veremos más adelante, demandando la nulidad de la resolución que se hubiere dictado a la inconformidad respectiva y, finalmente acudir en juicio de amparo ante los Tribunales correspondientes.

Como la anterior situación es materia - del siguiente punto de este capítulo, sólo me resta -- comentar el Capítulo IV del Reglamento que está formado por el Artículo 27 y que se titula "Suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo".

Cuando en un recurso de inconformidad - se esté impugnando el cobro de algún crédito, se deberá garantizar el crédito conforme a lo que estipule el Código Fiscal.

El Código Fiscal por su parte, señala - en su Artículo 157 el procedimiento a seguir para obtener la suspensión del procedimiento económico-coactivo y dice:

ARTICULO 157. Se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación de los recursos administrativos o juicios de nulidad, cuando -- lo solicite el interesado y garantice el crédito fiscal de que se trate y los posibles recargos, en alguna de las formas señaladas por el Artículo 12 de este Código.

La suspensión podrá ser solicitada en cualquier tiempo ante la oficina ejecutora, acompañando copia del escrito con el que se hubiere iniciado el recurso administrativo o el juicio de que se trata. La Autoridad ejecutora suspenderá provisionalmente el procedimiento y concederá un plazo de quince días para el otorgamiento de la garantía. Constituida ésta la ejecutora suspenderá de plano el procedimiento hasta que se le - comuniquen la resolución definitiva en el recurso o juicio respectivos.

No se exigirá garantía adicional si en el procedimiento

to administrativo de ejecución de hubieren ya secuestrado bienes suficientes para garantizar los intereses fiscales.

Además de garantizar el importe del crédito impugnado, también se debe hacer lo mismo con los recargos legales que se deriven y los posibles gastos de ejecución, durante la tramitación del recurso administrativo. Los recargos legales, conforme al Artículo 46 de la Ley del Seguro Social en vigor no excederán del importe total de crédito de que se trate.

Por lo que se refiere a las formas de garantizar el crédito fiscal impugnado, el Reglamento de Inconformidades nos remite al Código Fiscal, el que en su Artículo 12 señala que:

ARTICULO 12.- Las obligaciones y los créditos fiscales a que este Código se refiere podrán garantizarse en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito de dinero en la Institución de Crédito -- que legalmente corresponda;
- II.- Prenda o hipoteca;
- III.- Fianza otorgada por Compañía autorizada la que no gozará de los beneficios de orden y exclusión;
- IV.- Secuestro en la vía administrativa; y
- V.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

Además, cuando el patrón demuestra ple-

namente su insolvencia, el Instituto puede dispensar -
la garantía conforme al siguiente acuerdo:

ACUERDO 842

(13-11-1946)

"Que en caso de que se compruebe plenamente el estado-
de insolvencia de los patronos que se citen, se les---
tramiten sus inconformidades presentadas sin el requi-
sito de la garantía de fianza que exige el Artículo --
28 del Reglamento"

Finalmente conforme al Artículo 28 del-
Reglamento del Artículo 133 cuando al fallarse el re--
curso de inconformidad, la resolución sea favorable --
a los recurrentes, deben devolverse de inmediato las -
fianzas otorgadas para garantizar el interés fiscal; -
según determinó el Consejo Técnico en el siguiente ---
acuerdo:

ACUERDO 170134

(18-VII-1966)

"En los casos en que el fallo (de la inconformidad) --
sea favorable a los recurrentes, deben devolverse de --
inmediato las fianzas o garantía que hayan otorgado --
al Instituto para asegurar el crédito fiscal; para ---
ello deberá incluirse, en todas aquellas inconformida-
des que resulten justificadas, un punto resolutive en-
el que se ordene la devolución inmediata de las fian--
zas o garantía sin mayor trámite".

c).- Medios de impugnación en contra de las resoluciones -- que dicte el Consejo Técnico al Recurso de Inconformidad.

Si en un recurso de Inconformidad se -- declara que éste procede y, además la resolución que se dicta al mismo lo resuelve en forma favorable a los intereses del recurrente, el Instituto deberá acatar la resolución en los términos que el Consejo Técnico lo haya dictado. Con esto el Inconforme verá modificado, revocado o nulificado (según haya sido el caso) el acto administrativo que le perjudicaba, conforme a los términos en los que haya quedado demostrado para el -- Instituto las razones que argumentaba en el recurso de Inconformidad.

Y toda vez que la resolución recaída -- al recurso debe notificarse al interesado en forma personal, de acuerdo con lo que establece el Artículo --- 23 del Reglamento, es aconsejable que el interesado -- conserve la resolución que se le entregue, con el fin de que la pueda exhibir a las autoridades que así lo requieran.

Con todo esto, sólo le quedará al inconforme como última gestión, la de solicitar a través de un escrito dirigido a la Tesorería General del Institu

to Mexicano del Seguro Social, Oficina de Fianzas, la cancelación de la póliza de fianza, siempre que la hubiera otorgado con el fin de haber suspendido el procedimiento económico-coactivo en su contra, conforme a las bases establecidas en el punto segundo de este capítulo.

Pero puede suceder, que la resolución del Consejo Técnico resultara desfavorable a los intereses del recurrente porque se resolviera confirmar la procedencia del acto administrativo que se hubiera recurrido; en este caso, si el Inconforme afectado considera que la resolución emitida por el Consejo Técnico al recurso de Inconformidad Interpuesto viola o lesiona sus intereses, tiene el camino abierto para poder impugnar dicha resolución por la vía contenciosa ante las Autoridades Jerárquicamente superiores, como lo señala el Lic. Arce Cano, quien dice:

"Cualquiera que sea la decisión de un recurso, siempre se podrá combatir por parte interesada jurídicamente - en diversos caminos: judicial, ordinario y contencioso administrativo; en juicio laboral y, por último, en amparo ante la Suprema Corte de Justicia". (9)

Por lo que se refiere a las autoridades jerárquicamente superiores ante las que se puede combatir una resolución del Consejo Técnico del Instituto -

Mexicano del Seguro Social, podemos precisar que son - dos: el Tribunal Fiscal de la Federación y la Junta - Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte, la naturaleza del acto - administrativo que se está impugnando, es la pauta que nos va a indicar ante que autoridad se debe combatir - la resolución del Consejo Técnico que lesiona los inta reses del Inconforme.

Cuando la resolución del Consejo Técnico se hubiera originado por una controversia surgida - entre el Instituto y sus asegurados o sus beneficia - rios, con motivo de las prestaciones a que éstos tuvie rán derecho; en este caso, es indudable que la Autori dad impugnada, es la Junta Federal de Conciliación y - Arbitraje, y esta competencia está expresamente esta - blecida por la Ley del Seguro Social en su Artículo - 275 que al texto señala:

ARTICULO 275.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestacio nes que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Jun ta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de Inconformidad que establece el Artículo anterior.

La razón para definir esta competencia - dice la exposición de motivos de la Ley original de -

1943, dimana de el Artículo 123 Constitucional que -- considera a la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto a dichas Juntas de Arbitraje.

Inclusive, la competencia de este Tribunal para resolver tales situaciones ha sido avalada por el Criterio del Tribunal Fiscal que así lo ha resuelto en la tesis que a continuación se transcribe:

"INCOMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL.- Para conocer de conflictos de carácter laboral entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus asegurados. Las controversias que surgen entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus asegurados sobre las prestaciones -- a que éstos tienen derecho, son de carácter laboral y de acuerdo con el Artículo 275 de la Ley del Seguro Social deben ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; por tanto no es ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; por tanto no es ante este Tribunal donde pueden plantearse estos problemas.

Juicio 87/75/2943/74 Resolución del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación de fecha 29 de Abril 1975.

Por lo que se refiere a los trámites -- procesales que acompañan a la demanda que se presenta ante la Junta Federal tendiente a la impugnación de una resolución del Consejo Técnico; en virtud de que en este caso nos encontramos en presencia de un juicio de --

naturaleza laboral, lógicamente que deberá regirse en su aspecto procedimental por la Ley Federal del Trabajo en todo lo conducente.

Una innovación en materia administrativa es la situación plasmada en el Artículo 275 a que antes hemos hecho alusión, y como ya vimos, este precepto establece la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para dirimir aquellas controversias que se suscitan entre el Instituto y los asegurados o sus beneficiarios en tratándose de el otorgamiento de prestaciones; a continuación, establece este precepto la opción que tiene el interesado de acudir directamente con su demanda ante el mencionado Tribunal o, de agotar primeramente el recurso de inconformidad establecido en el Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, Esta situación que viene a ser una excepción a la regla, se ha considerado como una innovación en materia administrativa en la Nueva Ley del Seguro Social, toda vez que todos conocemos el llamado "principio de definitividad de las partes", el que si no se observa, es causal de sobreseimiento en los juicios ante los Tribunales, es decir, si no se hace valer primeramente el recurso administrativo que marque la Ley correspondiente.

Por lo que se refiere a la competencia del Tribunal Fiscal para resolver sobre la legalidad o ilegalidad de una resolución dictada por el Consejo Técnico del Instituto, en principio debemos considerar que el Artículo 267 de la Ley del Seguro Social que --rige (antes, Artículo 135), considera que el pago de -- las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos son de carácter fiscal. Además el Artículo 268 de la misma Ley, establece que: "El Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades -- para determinar los créditos y las bases para su liqui-- dación, así como para fijarlos en cantidad líquida, co-- brarlos y percibirlos, de conformidad con la Ley de la materia y sus reglamentos".

Tomando en cuenta todo esto, es como -- podemos señalar que el segundo camino para impugnar en vfa contenciosa las resoluciones del Consejo Técnico -- que afectan los intereses del contribuyente, es el de-- acudir en demanda de nulidad (de la resolución del Con-- sejo Técnico), ante el Tribunal Fiscal de la Federa-- ción; siempre que el acto administrativo que se haya-- recurrido ante el Instituto, se refiera a resolver so-- bre la procedencia o improcedencia del cobro de alguna aportación de las señaladas en el Artículo 267 antes -

referido. En relación con todo ésto, el Lic. Arce ---
Cano G. opina:

En tal virtud, todas las controversias que surjan con motivo de las contribuciones de los patrones y trabajadores, pero cuando las de éstos no se relacionen con el contrato de trabajo, se plantearán para su resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación, agotado el recurso administrativo ya estudiado, según lo dispone la Ley del Seguro Social reformada, debiéndose ajustar el juicio a las normas del Código Fiscal relativas al procedimiento contencioso. Y de ser desfavorable al reclamante, podrá promover el amparo judicial". (10)

La competencia del Tribunal Fiscal para intervenir en lo que se refiere a resoluciones dictadas por el Consejo Técnico para los casos señalados en el cuerpo de este escrito, la establece expresamente en su Fracción I el Artículo 22 de la Ley Orgánica del Tribunal que al texto dice:

ARTICULO 22.- Las Salas del Tribunal conocerán de --- los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

Inclusive, esta competencia del Tribunal Fiscal para poder intervenir en las controversias de referencia, se ve reafirmada por la opinión de la Doctora en Derecho Dolores Hedúan Virúes, quien fuera-

por mucho tiempo Magistrada del Tribunal Fiscal y que al respecto señala:

"Creemos, en fin, que desconocer la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal en toda la amplitud en que han de moverse con relación a múltiples problemas de derecho del trabajo que se proyectan necesariamente -- en la determinación, liquidación y cobro de aportes, intereses moratorios y capitales constitutivos de que habla el Artículo 135 de la Ley del Seguro Social (actualmente 267 y 268), equivaldría a entregar el procedimiento de oposición por parte de trabajadores y patronos afectados a las Juntas de Conciliación y Arbitraje que, además de ser tribunales de conciencia por las finalidades protectoras que animan su creación y funciones, sufrirían un considerable recargo de labores, lo cual en ciertamente contrasta con la jurisdicción de derecho estricto y la relativa expedición de los negocios que caracterizan al Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo demás, un camino u otro, pueden conducir para tranquilidad de la idiosincrasia mexicana, a que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien pronuncie la última palabra". (11)

Abundando en ideas, el juicio de nulidad que se presente ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de una resolución del Consejo Técnico, deberá apegarse para todas sus gestiones procedimentales a todo lo señalado por el Código Fiscal de la Federación, el cual es bastante amplio en este aspecto, toda vez que especifica los requisitos de la demanda, los términos, etc.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo vienen a quedar plenamente confirmadas con la-

(Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. - Dolores Hedúan Virúes. Primera Edición, Méx. 1961, Biblioteca Derecho Administrativo Mexicano. Dirigida por el Dr. Andrés Serra Rojas. Pág. (11)

tesis del Tribunal Fiscal que a continuación me permito transcribir y que además, es de gran interés para nuestro tema:

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, EN RELACION CON RESOLUCIONES DICTADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Las relaciones jurídicas que surgen entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus asegurados, con motivo de las prestaciones a que éstos tienen derecho, son de carácter laboral y en consecuencia los conflictos sobre esta materia, corresponden en su conocimiento, a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.

Por otra parte, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación está constreñida a conocer y resolver -- los conflictos relativos a las aportaciones y cuotas obrero-patronales, dado el carácter de fiscal que le atribuye el Artículo 267 de la Ley del Seguro Social -- a favor de un organismo público descentralizado, que para tales efectos se considera "Organismo Fiscal" --- Autónomo. (Art. 268 de la Ley del Seguro Social).

Por lo anterior, como en el caso se trata de un conflicto de carácter laboral, la Tercera Sala deberá revocar la interlocutoria denegatoria de sobreseimiento planteada por el Instituto, y en consecuencia declarar que este Tribunal es incompetente para resolverlo, con apoyo en el Artículo 22 Fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con las disposiciones de los preceptos 190 Fracción VII y 191 Fracción III del Código Fiscal de la Federación.

Resolución del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación.

Recurso de Revisión 87/75/2943/74. Teodoro Barrachina Villedas. 24 de Marzo de 1975. Ponente: Magistrado Eugenio Arriaga Mayés. Mayoría de 15 votos contra 3."

Finalmente, solo me resta señalar que el promovente en un recurso de inconformidad ante el -

Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene como último camino para hacer valer sus derechos, aparte de las vías señaladas, el acudir ante los Tribunales Superiores (Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de -- Distrito, Suprema Corte de Justicia de la Nación), con el fin de hacer valer su inconformidad en el juicio de garantías.

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

1. El Régimen de Seguridad Social es en nuestro País una Institución de origen constitucional que se ha caracterizado como una de las conquistas de nuestro pueblo logradas a través del movimiento armado de 1910 y que vino a plasmarse en la Fracción XXIX del Artículo 123 de nuestra Constitución Política de 1917.
2. Jurídicamente, es sujeto del régimen del Seguro Social todo aquel individuo que reúne las características de trabajador o que está ligado a un patrón por una relación de trabajo, es decir, que presta un servicio personal subordinado a cambio de un salario.
3. Han existido en nuestra Legislación dos Leyes del Seguro Social; la primera inició su vigencia el 19 de enero de 1943 y fijó las bases sobre las que evoluciona el Seguro Social en nuestro País; la segunda inició su vigencia a partir del 10 de abril de 1973, prosiguiendo la obra de su antecesora. Además, existen una serie de reglamentos que

han venido a regular el desarrollo del Seguro Social en todos sus aspectos.

4. El Instituto Mexicano del Seguro Social, es el organismo sobre el que se han confluído la Administración del Seguro Social y para tales fines, se le ha dotado de una serie de características, entre las que encontramos como de mayor importancia, la de que es un organismo fiscal autónomo con personalidad jurídica y patrimonio económico propios y -- además, funciona con el carácter de autoridad administrativa.
5. En el desarrollo de sus funciones propias, el Instituto Mexicano del Seguro Social emite una serie de disposiciones, actos, decisiones, etc., que tienen la naturaleza de actos administrativos emanados de una autoridad administrativa y por lo mismo esos actos pueden en caso necesario, hacerse cumplir por la fuerza económico-coactiva.
6. Los actos que el Instituto Mexicano del Seguro Social emite en sus funciones de autoridad administrativa, pueden en ciertos casos, estar viciados con errores o defectos y por tal motivo, pueden -- causar daños o lesionar los intereses de los par--

ticulares, por lo que es fundamental la existencia de un medio de defensa en contra de los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social que violen la esfera jurídica de los particulares.

7. El Recurso de Inconformidad que se estableció en el Artículo 133 de la Ley del Seguro Social que entró en vigor en el año de 1943 y que se estipula en el Artículo 274 de la Ley que actualmente está vigente, es el medio administrativo a través del cual, cualquier particular puede oponer las defensas necesarias en contra de los actos del Instituto Mexicano del Seguro Social que le afecten o perjudiquen.
8. El Recurso de Inconformidad fué establecido desde un principio con el carácter de un recurso administrativo y se encuentra regulado en su aspecto procedimental por el Reglamento del Artículo 133 de la Ley de 1943.
9. El Reglamento que actualmente regula al recurso de inconformidad, es un reglamento que data de 1950, con lo que en nuestros días resulta anacrónico y obsoleto; por lo que es necesaria la creación de un nuevo Reglamento de Inconformidad que derogue -

al vigente y reglamento al Artículo 274 de la Nueva Ley del Seguro Social.

10. La Resolución definitiva que el Consejo Técnico -- del Instituto Mexicano del Seguro Social dicte al recurso de Inconformidad, se puede combatir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando la controversia a dirimir sea entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus asegurados o sus beneficiarios para resolver sobre las prestaciones que la Ley otorga.

También puede demandarse la nulidad de una resolución que recaiga a un recurso de inconformidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación cuando el objeto del recurso sea la impugnación del cobro -- de algún crédito, presuntamente a favor del Instituto.

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

OBRAS:

Arce Cano Gustavo.
De los Seguros Sociales a la Seguridad Social.
Editorial Porrúa, S.A.
1a. Edición - México 1973.

Briseño Sierra Humberto.
Derecho Procesal Fiscal.
Cárdenas Editores.
México 1964.

Burgoa Ignacio.
El Juicio de Amparo.
Editorial Porrúa.
7a. Edición - México 1970.

De la Garza Francisco A.
Derecho Financiero Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A.
6a. Edición - México 1975.

Escola Héctor Jorge.
Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos.
Ediciones Depalma - Buenos Aires 1967.

Fraga Gabino.
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
15a. Edición - México 1971.

Laviada Iñigo.
Teoría y Práctica del Seguro Social en México.
Confederación Patronal de la Rep.Mex.
México 1973.

Diez Manuel Ma.
El Acto Administrativo.
Editorial Argentina Tipográfico, S.A.
Buenos Aires 1961.

Pallares Eduardo.
Derecho Procesal Civil.
Editorial Porrúa, S.A.
4a. Edición - México 1971

Pérez González Jesús
Los Recursos Administrativos
2a. Edición.
Madrid España 1960.

Preciado Hernández Antonio.
Lecciones de Filosofía del Derecho.
Editorial "Jus."
1a. Edición - México 1970.

Serra Rojas Andrés
Derecho Administrativo.
Editorial Porrúa, S.A.
6a. Edición - México 1974.

REVISTAS:

Revista de Difusión Fiscal Núm. 7
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Enero de 1976.

Seguro Social, Revista Mensual.
Instituto Mexicano del Seguro Social.
Enero de 1976.

Boletín de Información Jurídica Núm. 8
Instituto Mexicano del Seguro Social.
Julio - Agosto 1974.

México Fiscal.
Legislación Laboral y de Seguridad
Social.
Editorial Fiscal y Laboral, S.A. de C.V.

LEYES Y REGLAMENTOS:

Ley del Seguro Social
Editorial Porrúa, S.A. - 1975

Ley del Seguro Social de 1975,
Instituto Mexicano del Seguro Social.

Leyes, Reglamentos e Instructivos.
Instituto Mexicano del Seguro Social,
Departamento de Editorial del IMSS - 1969.

Nueva Ley del Seguro Social comentada y
anotada por el Lic. Javier Moreno Padilla
Editorial Trillas.
1a. Edición - México 1973.

Nueva Ley y Reglamentos del Seguro Social,
comentados y concordados por el
Lic. Francisco Breña Graduño.
1a. Edición COPARMEX - México 1972.

Código Fiscal de la Federación.
comentado y anotado por el
Lic. Francisco Lerdo de Tejada.
Editorial Centro de Investigación
Tributaria de la COPARMEX.
2a. Edición - México 1972.

Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada,
Editorial Porrúa, S.A.
27a. Edición - México 1975.