



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Análisis Socio-Jurídico de Inconformidades en la Ley del Seguro Social

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
Adolfo Ignacio Sánchez Aldana Pérez
MEXICO, D. F. 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.

A mi PADRE
DON IGNACIO SANCHEZ ALDANA DE LA TORRE
Con respeto y admiración por su incontentible
espíritu de lucha.

A mi MADRE
DOÑA CONSUELO PEREZ DE S. ALDANA
Con profundo agradecimiento por su eterno
sacrificio.

A mi ESPOSA
Que con su amor e inteligencia hizo
posible la culminación de este trabajo.

A mi HIJA
MYRNA OLIVIA,
Fuente inagotable de Felicidad.

A mis HERMANOS
DRA. MARIA VICTORIA SANCHEZ ALDANA,
YOLANDA, RAFAEL Y ADELA VALENTINA.
Con Cariño.

A la Memoria de mis Abuelos.

A mis Familiares y Amigos.

AL SR. LIC. GUSTAVO GARCIA GUERRERO
Con respeto y admiración por su rectitud.

AL SR. LIC. SALVADOR LOPEZ MATA
Con profundo agradecimiento por su valiosa
colaboración en la elaboración del presente
trabajo. Amistosamente.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO.**

"ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE INCONFORMIDADES EN LA LEY
DEL SEGURO SOCIAL."

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

C A P I T U L O I

FUNDAMENTO SOCIO-JURIDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL.

- A) Fundamento Sociológico de la Revolución de 1910 en el aspecto de seguridad social.
- B) La Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional como resultado del movimiento social de la Revolución.
- C) Reformas del Artículo 123, fracción XXIX Constitucional originando la Ley del Seguro Social de 1943.

C A P I T U L O I I

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

- A) El acto Administrativo
- B) El Recurso Administrativo
- C) Organigrama Funcional del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- D) Función Social del Instituto Mexicano del Seguro Social.

C A P I T U L O I I I

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

- A) Análisis del Artículo 133, actualmente 274 de la Ley del Seguro Social.
- B) El reglamento del Artículo 133, actualmente 274 de la Ley del Seguro Social.

C A P I T U L O I V

ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS SURGIDOS DE RECURSO DE IN - CONFORMIDAD.

- A) La organización Social en gran escala y su posible solución.
- B) La organización informal o "La otra cara de la burocracia."
- C) Las Disfunciones de la Organización Burocrática.
- D) Repercusión del Recurso de Inconformidad desde el punto de vista social.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

LEGISLACION.

INTRODUCCION

La razón del presente trabajo que someto a la consideración de este H. Sínode, está fundamentado en el deseo de contribuir a la solución de la problemática administrativo-burocrática existente casi en forma general dentro de todos y cada uno de los diferentes organismos administrativos que se ven en la necesidad de afrontar los problemas derivados de la organización en gran escala, a través del desarrollo de la burocracia, toda vez que por experiencias personales y por conocimientos de orden teórico, he constatado las --- disfunciones que prevalecen en la praxis.

De ninguna manera pretendo agotar la urdimbre propia de estos problemas socio-jurídicos, sino por el contrario estoy consiente de la sencillez, no exenta de disciplina y de cariño por esta serie de interrogantes que me atrevo a analizar.

C A P I T U L O I

FUNDAMENTO SOCIO-JURIDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- A) Fundamento Sociológico de la Revolución de 1910 en el aspecto de seguridad social.
- B) La Fracción ~~XXIX~~ del Artículo 123 Constitucional, como resultado del movimiento social de la Revolución.
- C) Reformas del Artículo 123, Fracción ~~XXIX~~ Constitucional, originando la Ley del Seguro Social de 1943.

FUNDAMENTO SOCIO-JURIDICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

a) Fundamentación Sociológica de la Revolución de 1910 en el aspecto de Seguridad Social.

Para poder determinar dentro de un análisis socio-jurídico el fundamento del Instituto Mexicano del Seguro Social, trataremos primero de analizar la ideología que desde el punto de vista de la Seguridad Social, privó durante la Revolución de 1910.

A fines del siglo XIX empezaron a manifestarse los primeros síntomas de descontento en re los trabajadores de la naciente industria mexicana. Ciertos grupos intelectuales difundieron las doctrinas socialistas y anarquistas que habían alcanzado gran popularidad en Europa. Los funcionarios más perspicaces del régimen porfirista comprendieron la necesidad de reformar el sistema político-social, para evitar una explosión violenta de los trabajadores de la industria, quienes podrían ser secundados por los peones de las haciendas, y reducidos a una condición semejante a la de los esclavos. José Vicente Villada, en el Estado de México y Bernardo Reyes, en Nuevo León, trataron de iniciar una tímida reforma en --

beneficio de los trabajadores procurando evitar mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de las familias de los obreros, derivados de los riesgos profesionales.

Rodolfo Reyes presentó en 1907 un proyecto de ley de minería apareciendo asimismo diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familiares, quienes eran indemnizados en caso de ocurrir algún siniestro, siendo estas leyes bien acogidas por los sectores empresariales, pues venían avalados por la Doctrina Jurídica Francesa, la cual era considerada como inobjetable. En la exposición de motivos de la Ley de Villada pueden leerse diversas reflexiones sobre las condiciones ambientales, que rodeaban la existencia de los obreros mexicanos, las cuales afectaban la salud de las familias proletarias, en dicha ley podría observarse una finísima sugerencia dirigida a los empresarios, en la cual se procura mostrarle la necesidad de mejorar la habitación y el régimen alimenticio de sus trabajadores, con el fin de abatir los egresos provenientes de riesgos profesionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El desarrollo que alcanzó en el combate revolucionario la ideología social de nuestro pueblo vino a reflejarse en los debates del Congreso Constituyente de 1917 para darle una nueva constitución a la nación. En aquellas fechas memorables un puñado de hombres que habían luchado con las armas en la mano y que representaban la sustancia viva de la Revolución triunfante, entre quienes desta-

can por la devoción a la causa de los trabajadores, el obrero - Victoria y los generales Jara y Múrgica, hicieron a un lado los Cánones jurídicos aceptados en aquella época e incorporaron a - nuestra Carta Magna los principios sociales que la establecen y que le confieren su verdadero sentido.

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

Los mandatos contenidos en la Constitución Política de los Esta - dos Unidos Mexicanos por los que se refiere a las relaciones entre el capital y el trabajo, a la garantía de asociación profesional a la jornada máxima, al salario mínimo, al descanso obligatorio, a la prohibición del trabajo a menores y a las limitaciones del - trabajo a las mujeres, así como a la higiene de las fábricas, a - la indemnización por riesgos profesionales y a las prestaciones - sociales en favor de los obreros y a cargo de los patrones, constituyen el marco jurídico del sistema mexicano de Seguridad Social.

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

Nuestra Seguridad Social es fruto de la Revolución Mexicana y al afirmarlo estamos reconociendo un hecho histórico de múltiples - significaciones. No aseveramos, de manera alguna, que la idea original de los Seguros Sociales haya sido concebida dentro de - nuestras fronteras ni por mexicanos; pero sí podemos decir que nuestra institución no surgió como en otros países, para disminuir el empuje de una demanda diferida de justicia social o bien para fortalecer al trabajador a fin de hacerlo un instrumento más sólido y más durable de explotación. En México fue la consecuencia y en cierto modo, la culminación de una Revolución Social.

Primero se alzaron los revolucionarios en una afirmación radical de la dignidad personal y de la soberanía popular, después se procedió a transformar las estructuras del poder y de la economía que vedaban el camino a nuestro auténtico progreso, y mas tarde, se estableció un sistema de solidaridad social dentro de la doctrina de unidad nacional, cuyo propósito fue la aceptación común del pasado, la cancelación de odios y la cooperación de todos para el progreso de Mexico dentro de un marco de justicia.

B) La fracción XXIX del artículo 123 Constitucional como resultado del movimiento social de la Revolución.

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

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

c) Reformas al artículo 123, fracción XXIX Constitucional originando la Ley del Seguro Social de 1943.

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

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

Así, después de salvarse muchos obstáculos de diferentes caracteres se logró la implantación del Seguro Social mediante el Gobierno del Presidente General Manuel Avila Camacho, quien tuvo la -

honra de firmar la iniciativa de la primera ley del Seguro Social el 10 de diciembre de 1942 aprobándose también por la Cámara de Senadores el 29 de diciembre del mismo año, publicándose el 19 de enero de 1943; año en que entra en vigor la primera ley del Seguro Social en nuestro País.

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

En la Constitución Política del 5 de febrero de 1917 que rige actualmente los destinos de nuestra República Mexicana, en el artículo -- 123 fracción XXIX, se estableció un régimen de seguros facultativos, toda vez que se consideraba de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros, de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual el gobierno federal, como el de cada Estado deberían fomentar la organización de instituciones de ésta indole para difundir e inculcar la prevención popular.

Como podemos observar en el párrafo anterior, se dejó a las entidades federativas legislar en materia de trabajo, por lo que en distintos estados se promulgaron las leyes respectivas, muchas de ellas establecieron importantes disposiciones sobre previsión social.

Fue hasta 1929, por iniciativa del Licenciado Emilio Portes Gil, -- cuando se reformó la constitución para establecer un régimen de seguros sociales obligatorios, en los términos en que esa fracción está en vigor actualmente.

Literalmente se lee:

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

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

En esta ley del seguro social quedó establecido lo siguiente:

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

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

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

Si es cierto que no exista una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, si existe, en cambio, un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar al cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio -

es el Seguro Social, que al proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez, u orfandad, y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación.

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

C A P I T U L O I I

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A) El acto Administrativo.

B) El Recurso Administrativo.

C) Organigrama Funcional del Instituto Mexicano del Seguro Social.

D) Función Social del Instituto Mexicano del Seguro Social

CAPITULO SEGUNDO.

LOS RECUPFOS ADMINISTRATIVOS.

- a) El acto administrativo
- b) Los recursos administrativos.
- c) Organigrama funcional del Instituto Mexicano del Seguro Social.

EL ACTO ADMINISTRATIVO.

Realizar el estudio del acto administrativo es de suma importancia toda vez que siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social un organismo que tiene la característica de ser una autoridad administrativa sus actos e - mitidos serán siempre actos administrativos, los cuales podrán ser im - pugnados a través de un recurso administrativo (Recurso de Inconformi - dad) en el supuesto caso de que perjudiquen o violen la esfera jurídica - de algún particular o administrado.

Podemos considerar, que el acto administrativo ha llegado a constituir - dentro de la administración de cualquier gobierno, uno de los principales pilares, representando así el eje sobre el que gira el Derecho Adminis - trativo moderno. Así Mayer, señala que para poder entender y dominar - el Derecho Administrativo moderno debemos estudiar la naturaleza par - ticular del acto administrativo, porque este derecho esta dominado por - él. (1)

(1) Mayer, derecho administrativo Alemaán, Buenos Aires 1949, tomo 1 pagina 125.

Los juristas estudiosos del derecho administrativo, no han podido establecer una tesis general referente al lugar donde tuvo su origen el acto administrativo, sin embargo existen diversas opiniones al respecto. Mayer atribuye que en Francia tuvo lugar la génesis del concepto administrativo y en especial señala al gran jurista Francés M. - Hauriou. Por otra parte Jellinec presupone a Alemania como promotora de la confirmación del concepto. Hasta antes de la revolución Francesa la idea que se tenía del acto administrativo era una idea en esencia vaga, indefinida y se le llamaba actos del rey, actos de la corona, - actos del fisco, etcetera, relacionándose a éstos con todos los actos -- que formaban objeto de lo contencioso - administrativo y solo desde el momento en que surge el estado, - entendiéndose por "estado" el apego del rey, de las autoridades al derecho escrito, a la ley - es cuando se hace imperiosa la necesidad de una inclusión del acto administrativo en todas las relaciones del estado. Dotándose al acto administrativo de una naturaleza jurídica especial, viniendo a constituir el elemento esencial del derecho administrativo.

El acto administrativo como una verdadera institución de derecho público es de creación relativamente reciente, porque era presumiblemente desconocida, como se ha dicho, hasta antes de la revolución Francesa. Los primeros autores que se acercaron a la idea de acto administrativo fueron los tratadistas franceses. Es interesante mencionar que el primer texto administrativo que contiene una expresión próxima a la ac --

tual es el "16 Fructidor" del año III, en el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos administrativos de toda especie.

El Autor Argentino Manuel María Díez, señala:

"El directorio por ley del 2 Germinal del año V establecía que por operaciones del cuerpo administrativo y actos de administración, debían entenderse todas las operaciones que se realizan por órdenes del gobierno, de sus agentes inmediatos, bajo vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público y que en los repertorios franceses editados antes de la revolución Francesa no se encuentra la expresión "acto administrativo siendo hasta 1812 en que se editó el repertorio de "Merlín" en que aparece la expresión acto administrativo, que se define 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 contemplar la importancia del acto administrativo en la vida de la administración pública, y además, situarnos en la necesidad de dar una definición de acto administrativo que es la base que nos llevara a estudiar y comprender el principal objetivo de los recursos administrativos.

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

(2) Manuel Ma. Díez, El acto administrativo, Buenos Aires, 1961, ---- Pag. 101.

de vista material y formal.

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

Los actos administrativos desde el punto de 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 jurídicos los que emanen del poder judicial.

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

Manuel Ballvé nos define el acto administrativo como "cualquier acción-toda conducta, comportamiento, manifestación unilateral de voluntad, de

deseo, de conocimiento de juicio de los órganos del estado o de vicarios suyos en ejercicio de función administrativa sujeta al derecho público. (3)

El maestro Andres Serra Rojas expresa:

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

Para Hauriou "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)

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

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

(3). - MANUEL BALLVE "Nueva enciclopedia Jurídica Tomo 1 Página 297.

(3-A). - M.M. DIEZ opus cit. Página 104.

(4) . - SERRA ROJAS Derecho Administrativo Página 251.

los particuales 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 Jurídico de alcance individual qsea, los actos subjetivos y los actos condi ción que son realizados por quienes se desempeñan en un servicio públi co" (6).

Para Antonio Royo Villanova, el acto administrativo "Es un hecho jurí- dico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo, - por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su al- lance afecta positiva o negativamente a los derechos asministrativos - de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la ad- ministración pública". (7)

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

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

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

----- El sujeto y la competencia, Al definir acto administrativo, se dijo que sólo puede ser emitido por un sujeto de derecho público, que es la -

(5). - M. N. : Ob.Cit página 103.

(8). - JORGE ESCOLA "Los recursos administrativos" BUENOS AIRES- 1967 Página 82.

(7). - ANTONIO ROYO VILLANOVA "ELEMENTOS DE DERECHO AMI - NISTRATIVO" EDITORIAL VALLADOLID 1952 página 92 y 93 tomo I

Administración pública, entendiéndose por ésta, todo órgano de derecho - público o cualquier organismo con las características de "autoridad administrativa".

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

El sujeto del acto administrativo esta constituido por los órganos individuales y colectivos, a quienes se encomienda el ejercicio de la función administrativa. Los titulares de esos órganos deben tener aptitud legal para actuar. A diferencia del sujeto activo en que es la administración pública, el sujeto pasivo es el ente al que se dirige la acción administrativa." (8)

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

Según Manuel Ma. Díez competencia es: "La competencia debe ser establecida por el derecho objetivo; por ello no se puede ejercer una función

(8). - ANDRES SERRA ROJAS OPUS CIT. Pág. 252

sino con la competencia que fija una norma de derecho objetivo. Por lo demás, la competencia se establece siempre en el interés público y como tal es improrrogable. Todo ejercicio de poder público 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)

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

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

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

Contenido u objeto. - Según Zanobini, el objeto es la cosa, la actividad la relación, aquellos de que se ocupa y dispone jurídicamente lo que resulta de su contenido, todo aquello que puede formar objeto de relación del derecho público puede serlo de los actos administrativos. En cuanto al contenido consistente es aquello que la administración pública entiende por disponer, ordenar, permitir, atestiguar y certificar - (10).

Al respecto Royo Villanova, nos dice: "el contenido u objeto del acto administrativo es el efecto práctico que se propone conseguir el órgano administrativo" (11).

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

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

Citando al Jurista Argentino Manuel Ma. Díez, nos dice:

"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 - a previsto y tutela. En general, la causa en sentido jurídico es el último motivo que precede a la manifestación de voluntad, -----

(10). - Opus Cit. página 228 Manuel Ma. Díez.

(11). - A. Royo Villanova Der. Admvo. tomo I página 107.

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 asegurado sus efectos". (12).

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

Gabino Fraga al citar a Gastón Jéze dice:

- 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 -- 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).

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

(12). - M. Ma. Díez Ob. Cit. página 213 y 214.

(13). - Serra Rojas Ob. Cit. página 275.

(14). - Gabino Fraga Der. Admvo. 6a. Edición Porrúa Hnos. S. A. pág. 184.

Es requisito fundamental la formalidad, persiguiendo la existencia del acto, añadimos que la forma más segura de expedir los actos administrativos es escrita, ya que consta como garantía del particular en caso de que exista perjuicio de sus intereses. Agregamos a esto lo estipulado en el artículo 16 Constitucional, señala que los mandamientos, órdenes de cateo y actos de autoridad administrativa deben formularse por escrito para ser legales y tengan validez jurídica.

Manuel Ma. Díez expresa: "La forma es la exteriorización, la materialización de un acto jurídico." 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. (15)

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

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

(15)- Manuel Ma. Díez Ob. Cit. página 233 y 234.

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 corresponden.

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

B) El recurso administrativo

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

El Dr. Serra Rojas nos dice:

"La administración pública es una entidad constituida por los diversos-

órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación" (16). La naturaleza intrínseca de la administración pública actúa subordinada al derecho y en consecuencia los actos derivados (Actos Administrativos) gozan del principio de legitimidad, son legítimos y eficaces, hasta en tanto no se demuestre lo contrario. La acción de la actividad del estado debe subordinarse a la supremacía de la ley y actuar conforme a derecho, sólo así los gobernados cumplen y están concientes de lo señalado por la administración pública.

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

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

Definiciones de Recurso Administrativo.

Serra Rojas lo define como una defensa legal que tiene un particular -- afectado para impugnar un acto administrativo, ante la propia autoridad para que lo revoque, anule o reforme. (17).

(16). - Dr. Serra Rojas Ob. Cit. página 499.

(17). - Dr. Serra Rojas Derecho administrativo 6a. edición pág. 446.

El maestro Gabino Fraga, considera que 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 improportunidad del mismo. (18).

El jurista Jesús Pérez González define el recurso administrativo como la impugnación de un acto administrativo, ante un órgano de ese carácter. (19).

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

Analizando las definiciones que hemos señalado, podemos constatar que en cada una de ellas se busca implantar la legalidad de la relación de los particulares y la administración pública, lo que nos conduce a advertir la función de garantía, que está cumpliendo el recurso administrativo en pro de los particulares. En la tramitación del -

(18). - GABINO FRAGA DERECHO ADMINISTRATIVO 15a. ED. PORRUA PAGINA 445.

(19). - Jesús González Pérez Los Recursos administrativos 1960 pág. 20.

recurso administrativo la administración pública cuenta con un modo o forma jurídica que le da oportunidad de recuperar sus actos de cualquier servicio de ilegalidad o inoportunidad.

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

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

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

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

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

Si este elemento no es posible que exista el recurso. Dichas autoridades pueden ser, la misma que emitió la resolución combatida; o bien la autoridad jerárquica superior, o un órgano especial creado al efecto por la ley.

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

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

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

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

Uno de los requisitos indispensables para que exista el recurso es que lo establezca como tal una ley. Por tal motivo, cuando la ley no establezca recurso administrativo alguno, el particular debe buscar su defensa en el campo de la esfera jurisdiccional, o sea, en los tribunales.

Al respecto dice el Licenciado Urbano Farfás Hernández:

"Concretamente en materia fiscal Federal, sólo procederán los recuru

sos administrativos, establecidos expresamente por los ordenamientos fiscales y a falta de disposición al respecto, serán improcedentes la instancia 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". -Revisión de difusiones Fiscales. (20).

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

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

Los recursos administrativos especiales en diferencia con los anteriores es que solo se dan en los supuestos concretamente señalados por la ley.

Y los recursos administrativos extraordinarios y excepcionales son aquellos dados en supuestos especialísimos contra actos administrativos firmes, o sea, en los que no debe recurso alguno especial u ordinario.

Esta clasificación la sigue el jurista español teniendo en cuenta los lineamientos del Procedimiento de España, sirviéndose de los distintos ejemplos de recursos a que se refiere la propia ley. Por lo tanto no es probable que esta clasificación fuese útil para aplicarla.

(20). - Lic. Urbano Farfás Hernández No. 7 de la S.H.C.P. página 15.

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

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

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

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

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

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

El recurso administrativo frente al recurso procesal (jurisdiccional) -

y, el recurso administrativo. - Recurso administrativo es la defensa - de los particulares frente a la administración pública, un medio jurf_ dicio de impugnación que en la vía administrativa hacen valer los parti_ culares contra las resoluciones administrativas que lesionan o violan sus derechos o intereses legítimos.

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

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

Pallares dice que el recurso procesal son los medios de impugnación -- que la ley otorga a los particulares y a los terceros para mediante e -- llos obtengan la revocación, la rescisión de una sentencia y de una re- solución judicial, sea ésto auto o decreto . (21)

(21). - Eduardo Pallares Diccionario de Derecho Procesal Civil pág. 609.

Briseño Sierra H. Dice "No hay sinonimia entre acción y recurso aunque ambos son derechos subjetivos, pues la acción pone en movimiento la jurisdicción, el recurso la continúa normalmente ante otras instancias obrados de la 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". (22)

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

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

Según el doctor Andres Serra Rojas, la distinción entre recurso contencioso y recurso administrativo es que en el primero la administración obra como parte frente al recurrente y existe una autoridad por encima de la administración y el particular; el juez de la jurisdicción contencioso administrativa; contienen ambas partes, no es juez y parte de la administración como lo es en el recurso gubernativo, a veces el mismo órgano como el de reposición.

(22). - Briseño Sierra H. Derecho Procesal Fiscal página 99 y sigs.

El recurso administrativo se somete a la organización gubenamental - al mismo funcionario o al superior jerárquico a quien se solicita en - miende o rectifique el acto administrativo que causa agravio a un parti - cular y en ocaciones al interes general. En nuestra legislación con refe - rencia a la utilización y procedimiento de los recursos administrativos, dispone el artículo 158 del Código Fiscal de la Federación:

"En materia fiscal federal solo procederán los recursos administrati - vos establecidos expresamente por los ordenamientos fiscales, y a falta de disposición al respecto, serán improcedentes las instancias de recon - sideración invocadas". (23)

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

1. - Recurso de revocación;
2. - Recursos de Oposición Al Procedimiento Ejecutivo;
3. - Recurso de Oposición de tercer
4. - Recurso de Reclamación de preferencia; y
5. - Recurso de nulidad de notificaciones.

Agr gando, podríamos decir, que esto podría ser otra clasificación de los recursos administrativos, atendiendo a la superioridad del código - fiscal de la federación es decir, podrían existir los recursos administra - tivos estipulados por los distintos ordenamientos administrativos y fisca - les, así como los recursos establecidos en el citado código; esto se com - prende en la práctica diaria del litigante y administrador. Esto pues, es - nadamás que una suposición y probablemente carente de bases firmes .

(23). - Dr. Andrés Serra Rojas, derecho administrativo tomo II pág. 1217.

C). - ORGANIGRAMA FUNCIONAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL - SEGURO SOCIAL.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, la Ley del Seguro Social de -- 1943 estableció el régimen de seguridad social con carácter de servicio público nacional obligatorio. Los órganos que hacen posible la administración de este Instituto y la realización de las funciones que tiene encomendadas están previstos tanto por la ley que les rige, como por el reglamento de Organización Interna.

El artículo 109 de la Ley del Seguro Social y el artículo 2o del Reglamento de Organización Interna del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, determinan como órganos superiores a los siguientes:

- I. - LA ASAMBLEA GENERAL.
- II. - EL CONSEJO TECNICO
- III. - LA COMISION DE VIGILANCIA y
- IV. - LA DIRECCION GENERAL.

Sus funciones se encuentran estipuladas en la Ley del Seguro Social y sólo se pueden modificar por reformas a la Ley ya citada. Las principales funciones encomendadas a estos diversos órganos son:

I. - LA ASAMBLEA GENERAL. - Es la autoridad suprema del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, la cual esta integrada por 30 miembros 10 por el ejecutivo federal, 10 por las organizaciones de trabajadores y -- 10 por las organizaciones patronales. La duración de este cargo es de 6 - años, con la posibilidad de ser reelectos (artículo 110).

El ejecutivo federal; establece las bases que determinan que organ izacio nes de patrones y trabajadores intervienen en la desiganción de los miem-

bros de la Asamblea General y las correspondientes para calificar la elección. (Artículo 111 de la Ley.)

La Asamblea General se reúne ordinariamente una vez al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que el reglamento dispone. (Artículo 115 de la Ley).

Entre las principales obligaciones de la asamblea, se encuentran las de discutir anualmente, para su aprobación y modificación, el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de labores y el informe de la comisión de vigilancia; de discutir cada tres años; con los mismos fines, los balances actuarial y contable que presenta cada trienio el Consejo Técnico.

II. - EL CONSEJO TÉCNICO. - Es el representante legal y el administrador del Instituto. Lo integran doce miembros los cuales son designados por la Asamblea General sólo proponen cuatro con sus respectivos suplentes, cada uno de los sectores que representan a los trabajadores, a los patrones y al Estado, en dicha Asamblea General.

El Director General, será siempre uno de los consejeros del Estado, y es el que preside el Consejo Técnico.

De renovarse el Consejo Técnico, los sectores representados se encargarán de proponer miembros propietarios y suplentes para cada plaza de consejeros. La designación de estos es hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo. Dichos consejeros tienen el cargo por 6 años. Pudiendo ser reelectos.

Las designaciones son revocables; siempre y cuando los miembros del sector sean correspondientes. Los acuerdos definitivos son dictados por la Asamblea General la que resolvera en los terminos del reglamento, --

mediante procedimiento en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite. (Artículo 112 de la Ley).

Según el artículo 117 de la Ley del Seguro Social el Consejo Técnico -- tiene las siguientes funciones:

I. - "Decidir sobre cada clase de inversiones de los fondos del Instituto, - con estricta sujeción a lo prevenido en esta ley y sus reglamentos.

II. - Resolver sobre todas las operaciones del Instituto, exceptuando a - aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asam
blea General; de conformidad con lo que al respecto determina el regla
mento.

III. - Establecer o clausurar como dependencias directas del Instituto, - las Delegaciones Regionales Estatales o Locales del Seguro Social.

IV. - Convocar a la samblea General Ordinaria y extraordinaria.

V. - Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de egresos y el ---
plan de trabajos que elabora la Dirección General.

VI. - Expedir los reglamentos Interiores que menciona la fracción X del artículo 107 de esta Ley.

VII. - Conceder, rechazar y modificar pensiones.

VIII. - Nombrar y remover a los subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales, y Locales, en los terminos de la --
fracción VI del artículo 120 de esta Ley. y

IX. - La demás que señalen esta ley y sus reglamentos".

III. - LA COMISION DE VIGILANCIA. - La designa la Asamblea General, y se compone por 6 miembros. Para formarla, cada uno de los 3 sectores representativos de trabajadores, patrones y Estado que constituyen la a--
samblea General propondra dos miembros propietarios con sus respecti-

vos suplentes, los cuales durarán 6 años en el cargo y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El ejecutivo federal podrá disminuir hasta la mitad la representación Estatal, cuando lo estime conveniente. (Artículo 113 de la Ley).

Las designaciones serán revocables siempre y cuando lo pidan los miembros del sector que haya propuesto al representante y por causas justificadas. La Asamblea General es la que da el acuerdo definitivo, en los términos del reglamento y mediante el procedimiento en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

La atribuciones de la Comisión de Vigilancia según el artículo 119 de la Ley, son:

I. - "Vigilar que las inversiones sean de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

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

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

IV. - En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria".

V. - LA DIRECCION GENERAL. - El titular de éste órgano es designado el Presidente de la República. Este nombramiento recaerá en un mexicano de nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica, y sólo podrá ser destituido por el propio Presidente de la República, por causas graves, mediante una investigación en que se oiga su defensa.

Según el artículo 120 de la ley las funciones principales del Director-General son las siguientes:

- I. - "Presidir las sesiones del Consejo Técnico y de la Asamblea General.
- II. - Ejecutar los acuerdos del propio consejo;
- III. - Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante las autoridades administrativas y judiciales con las facultades que le delegue el -- Consejo, de acuerdo con lo que disponga el reglamento.
- IV. - Presentar anualmente al Consejo el estado de ingresos y egresos - la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo para la siguiente.
- V. - Presentar cada tres años, al Consejo Técnico el balance actuarial- y el contable.
- VI. - Nombrar y remover, de acuerdo con el reglamento de esta ley, a- los empleados subalternos y proponer al Consejo la designación o desti- tución de los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regio- nales, Estatales y Locales, y
- VII. - Las demás que señalen las disposiciones reglamentarias.

El Director General, tiene derecho de veto sobre las resoluciones del - Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento, el efecto del veto es suspender hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General, la- aplicación de la resolución del Consejo (Artículo 121 de la Ley).

A continuación el Consejo Técnico es el órgano ejecutivo por excelencia del Instituto Mexicano del Seguro Social, además de ser su administra- dor y representante legal; por otra parte, las desisiones de éste órgano son de vital importancia para la interpretación de la ley que rige el Ins- tituto .

Entre las facultades del Consejo Técnico, es importante mencionar la señalada en la Fracción XIII del artículo 253, faculta a dicho organismo para autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales a poder ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad.

Las reglas relativas a las sesiones del Consejo Técnico en sus artículos 23, 24, y 25 dicen: Este tendrá sesión ordinaria una vez a la semana, la que será presidida siempre por el Director General. El quorum deberá ser con la presencia de cinco integrantes como mínimo, o sea un representante de cada sector. Para que exista decisión del citado Consejo, votarán en el mismo sentido, cuando menos cinco de sus integrantes.

Cuando un miembro se vea imposibilitado de asistir a dos o más sesiones consecutivas, acudirá en su lugar el suplente respectivo.

Se deduce pues, que la integración de los órganos del Instituto siguen un sistema clasista democrático a efecto de que los tres sectores, - obrero patronal y de gobierno, se hallen representados y se responsabilicen en el manejo del Seguro Social.

Referente 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 en las distintas clases de funciones a realizar por el Instituto.

Destacando los servicios más importantes que presta el Instituto están la afiliación de los asegurados; la recaudación de las cuotas obrero patronales; las estadísticas; los servicios actuariales; las prestaciones del seguro, que comprende los pagos metálicos, subsidios y pensiones, -

entregadas en especie, 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, como lo son las prestaciones de servicios médicos, efectuadas en diversas clínicas y centros médicos del Instituto y la serie de guarderías.

También existe un órgano llamado 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. Tiene la responsabilidad de dictar los acuerdos necesarios para poner los recursos de inconformidad que se presente ante el Consejo Técnico en estado de resolución; da a conocer al mismo todos los asuntos que debe conocer; la Secretaría General vigila, 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 tres subdirecciones que a su vez están divididas en departamentos y oficinas cuyas funciones están divididas por el Reglamento de Organización Interna del Seguro Social; dichas subdirecciones son: La subdirección Técnica, cuyas funciones son delegadas mediante acuerdo por el Director General y el control de los departamentos de contabilidad, afiliación, actuarial, así como de las oficinas de estadística y máquinas; colaborará con el Director General en la elaboración del programa financiero del instituto Otra subdirección es la Médica, que tiene a su cargo la organización y supervisión técnica en lo referente la prestación de servicios médicos.

Finalmente la Subdirección Administrativa, que controla los servicios administrativos del Instituto, tales como el personal, el control de archivo y correspondencia, el mantenimiento, la reparación y el acondicionamiento del equipo en general, etc.

Existe además, el Departamento Jurídico que tiene a su cargo 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 beneficiarios; elaborar proyectos de contestación a las consultas de carácter jurídico y relacionados con la ley, la doctrina y la letra del espíritu de la ley que representan al Instituto el Estado, los patrones y 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 turnandoselo al Consejo Técnico. Generalizando, este departamento es el asesor y consultor legal del Instituto, interviniendo en todos los casos jurídicos de carácter contencioso que se presentan dictaminando sobre los mismos.

CAPITULO III

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

A) Análisis del Artículo 133, actualmente 274 de la Ley del Seguro Social.

B) El Reglamento del Artículo 133, actualmente 274 de la Ley del Seguro Social.

CAPITULO III

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD:

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

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

Anteriormente en nuestro país no existía Tribunal administrativo independiente al que se pudiera recurrir para queja o demanda del que afectará sus derechos a causa de una resolución o acto del instituto. El Legislador se vió presionado a tomar en cuenta los recursos administrativos e implantar los como medio de defensa a favor del particular.

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

"En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el seguro derechos a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones-actuarías, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o grados de riesgos, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier otro 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."

Aquí es donde se encuentra el principio del recurso de inconformidad como un recurso administrativo que se presenta entre el Instituto Mexicano del Seguro Social en defensa de los intereses del patrón, asegurados o beneficia

rios que se vea afectado en su esfera jurídica individual por dicho organismo.

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

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

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

c) Señala a los sujetos que hacen uso de éste recurso, tales como los patronos, asegurados o sus familiares beneficiarios.

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

e) Señala al Consejo Técnico, como el organismo ante quien se debe interponer el recurso de inconformidad, y como la autoridad que lo resolverá

definitivamente mediante el acuerdo correspondiente, el que dictará los trámites necesarios, y con las características de una sentencia.

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

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

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

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

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

El recurso de inconformidad se deberá interponer al Instituto en forma escrita y dentro de los quince días siguientes a la fecha debe haberse notifi-

cado el recurrente al acto o la resolución.

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

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

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

B) EL REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, ACTUALMENTE 274.

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

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

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

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio 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.

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

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

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

El artículo 275 de la actual ley del Seguro Social, otorga facultades a los asegurados o beneficiarios de presentarse directamente ante la junta de Conciliación y Arbitraje, sin que haya necesidad de agotar el recurso de inconformidad; esto es una opción para el interesado.

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

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 3o del Reglamento para la Expedición de incapacidades es - otro caso de procedencia del recurso de inconformidad.

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

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

Como ya hemos mencionado anteriormente que el artículo 133 derogado - rige todavía, ya que no se opone a los preceptos de la nueva Ley del Seguro Social; por lo tanto continuará siendo aplicable dicho reglamento.

El reglamento del artículo 274 resulta obsoleto y adolece de ciertas irregularidades, su contenido no es suficientemente claro, lo que origina una serie de confusiones y dudas.

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

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

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

Cualquier recurso de inconformidad que se presente ante el Instituto, se resolverá en un lapso mínimo de seis o siete meses o quizá más, que en cierta forma es violación al derecho de petición y garantía constitucional del artículo 80, de nuestra constitución política.

El artículo 80 señala que todo funcionario y empleado público tiene derecho de petición, que se hará por escrito en forma pácífica y respetuosa. A toda petición deberá regir un acuerdo escrito a quién vaya dirigido y que se tiene la obligación de conocerse en breve término al peticionario. Si algún inconforme no satisfecho, apela a los más altos funcionarios o Tribunales en vía de amparo, el mencionado artículo 80 constitucional señala:

a) Que el artículo de referencia obliga a las autoridades a proveer lo que

se pide, no a resolver la petición en cuanto al fondo ni en determinado sentido. ;

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

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

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

Este precepto les da las instancias y a las participaciones el mismo efecto jurídico (resolución negativa); así pues, no se pueden confundir pues tienen naturaleza jurídica distinta.

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

Las resoluciones pueden ser espontáneas o provocadas espontáneas, cuando

la autoridad resuelve de oficio y las segundas cuando se resuelve a petición de parte. En el segundo caso puede ser afirmativa o negativa.

La resolución negativa puede ser expresa cuando se la comunica al promovente; es resolución negativa ficta, considerada así cuando la autoridad no expresa resolución a la instancia de un particular, dentro del término fijado, o dentro de los noventa días.

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

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

Por lo que hace a su reglamentación previene el artículo Tercero Transitorio de la misma, continúe vigente en cuanto no se oponga al precepto legal citado, el Reglamento del Artículo 133 de la Ley aprobada.

El Instituto en el ejercicio de las atribuciones de organismo descentralizado que tiene a su cargo, la organización y administración del servicio público nacional de Seguro Social y en particular, las de su fndole de entidad fiscal autónoma que le señala el Artículo 268 de la Ley, requiere del control de la legalidad de sus actos, emanados y realizados a través de sus órganos y dependencias.

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

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

El control de los actos realizados por el organismo mediante la reconsi

deración de la legalidad de los mismos y la impugnación de la parte quejosa por la improcedencia o inoportunidad de aquéllos. La tramitación del recurso debe sujetarse al procedimiento establecido por el reglamento a prócura de una resolución de evidencia legal.

El ámbito dual de las controversias que son materia del recurso: - - Fiscal y Laboral, implica la supletoriedad del reglamento mencionado, con las normas procesales, para las primeras, del Código Fiscal de la Federación y a su vez, del Código Federal de Procedimientos Civiles, y para las segundas de la Ley Federal del Trabajo.

COMPETENCIA Y REPRESENTACION

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

Para su tramitación el artículo 2° del Reglamento dispone la repre--sentación de ese cuerpo colegiado por el Secretario General del Instituto para autorizar con su firma los acuerdos, certificaciones y no--tificaciones correspondientes hasta cerrarse la instancia procesal.- También, otorga a dicha autoridad, la plenitud de facultades para - que pueda resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión - del procedimiento económico coactivo, cuando sea procedente.

El precepto indicado ordena para el trámite del recurso, la atribución delegada a la Unidad de Inconformidades. La Prosecretaría del Con

sejo Técnico fue creada por acuerdo 167 717 de 30 de mayo de 1966. A su vez, guarda relación con lo anterior, el acuerdo 356 358 del repetido Cuerpo Colegiado de 18 de octubre de 1972 y el oficio 13057 de 26 de octubre del mismo año, de la Secretaría General, este último señala atribuciones al jefe de la Unidad de Inconformidades.

TERMINOS, NOTIFICACIONES Y REQUISITOS DEL RECURSO

El recurso se interpondrá por escrito dirigido al H. Consejo Técnico - y será presentado dentro de los quince días hábiles siguientes a la - fecha de notificación al recurrente de la determinación que impugne - (artículo 4º). Para la presentación de la inconformidad contra el cobro de cuotas obrero patronales, según interpretación de ese cuerpo cole--giado, contenida en el acuerdo número 16959 de 6 de julio de 1953, - el plazo es de 37 días de calendario, por incluirse los términos para aclaración que conceden los artículos 16 y 21 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

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

La presentación del escrito de inconformidad será efectuada:

a) En la Sección de Recepción y Despacho de la Unidad de Inconformidades o en la Oficina de Partes del Instituto.

b) Si correspondiere el domicilio del quejoso a una circunscripción foránea, en la Oficina de Correspondencia de la Delegación Esta

tal o Regional, pero si se trata de una localidad distinta a la sede de dichas Delegaciones, en la Oficina de la Subdelegación Administrativa autorizada para recibir la correspondencia.

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

Las notificaciones se harán a los recurrentes:

Personalmente, en la forma prevista por los artículos 6 y 8 del Reglamento y con observancia de los Artículos 98 al 107 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, cuando se trate de resoluciones definitivas o de acuerdos de desechamiento o que den entrada al recurso, que rechacen una garantía, o que contengan el requerimiento de un acto a la parte que debe cumplirlo. (artículo 6, párrafo a).

Por lista que se fijará en la tabla de avisos de la Unidad de Inconformidades, tratándose de los demás acuerdos de trámite (artículo 6, párrafo b).

Por correo certificado con acuse de recibo.

Las notificaciones personales o por correo se harán en el domicilio que hubiere designado el inconforme para recibirlas, y en su defecto, en el que tuviere registrado en el Instituto sirviendo al respecto de auxiliares por lo que hace a asegurados y derechohabientes el Registro Nacional de Asegurados del Departamento de Afiliación y por lo que toca a patrones el Directorio patronal del propio Departamento y

en las Delegaciones Estatales o Regionales los registros a cargo de las Oficinas de Afiliación.

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

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

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

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

El recurrente debe señalar:

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

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

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

d).- Relaciones de las pruebas.

PERSONALIDAD

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

a) Cuando se promueva a nombre de personas físicas o morales y la cuantía no exceda de \$ 5,000.00, bastará con la presenta-

ción de una carta poder suscrita ante dos testigos y debidamente timbrada (cuando se trate de trabajadores la carta poder no requiere timbres).

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

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

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

Cuando la inconformidad sea planteada por algún Sindicato Obrero, se debe acreditar su existencia legal y la personalidad de quien promueve o firme, mediante la presentación del oficio respectivo de la Junta de Conciliación y Arbitraje (arts. 365, 367, 374, 376 de la Ley Federal del Trabajo).

Por la omisión en que incurra el promovente en pretendida representa--

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

En modo alguno es admisible la gestión oficiosa conforme al artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria.

El registro de personería de la Unidad de Inconformidades, es un servicio que propicia en favor de los promoventes asentados en el mismo, la facilidad de dejar acreditada su personalidad para subsecuentes inconformidades de la misma quejosa, sin necesidad de comprobarla nuevamente. Al respecto, es aplicable el acuerdo 170 134 del Consejo Técnico de 18 de julio de 1966.

ADMISION Y TRAMITE DEL RECURSO OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS

Con el auto de admisión se inicia propiamente el procedimiento tendiente a comprobar la procedencia o improcedencia de la inconformidad. La substanciación del recurso debe ser rigurosamente objetiva. No sólo debe cuidarse que la secuencia de trámites se apege a las disposiciones reglamentarias aplicables sino también, debe darse primordial importancia a la prontitud de su tramitación. Así lo exige el interés jurídico del quejoso y también, por lo que hace al Instituto, -- por sus peculiares atribuciones de entidad nacional aseguradora, en cuanto a la oportunidad con que debe cubrir las prestaciones a los -- derechohabientes, como desde el punto de vista de los sujetos pasivos de los créditos, le interesa dejar esclarecido la legalidad con que procedió en su formulación y cobro.

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

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

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

La admisión de las pruebas se sujetará a que éstas se relacionen es-

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

El Consejo Técnico y la Secretaría General están facultados para decretar diligencias para mejor proveer, cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes (Artículo 15).

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

Las pruebas previstas por el reglamento son:

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

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

El beneficio del término de gracia es aplicable con fundamento en el -

Artículo 1º, último párrafo, del reglamento de la materia, para los quejosos que reclaman las prestaciones correspondientes a las ramas de seguros que establece la Ley, o bien, tratándose de impugnaciones de los patrones a que se refiere el artículo 13 de la Ley mencionada a este respecto.

La prueba documental privada debe ser presentada en ejemplar original y cuando forme parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para que se compulse la parte que señala la quejosa (art. 136 del Código Fed. Procedimientos Civiles). Si el documento se encuentra en libros o papeles de una empresa, el oferente deberá fijar con precisión cual sea (Art. 137 Cód. cit.). A discreción podrá ordenarse una verificación sobre los extremos de la prueba.

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

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

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

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

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

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

La negativa debe apoyarse en las disposiciones legales siguientes: - artículos 12 y 13 del Reglamento de la materia y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente. Deberá ser reemplazada por visita ordenada al Departamento de Auditoría a las -- Empresas.

Pero cuando se ofrece la pericial contable sin que implique o conlleve el propósito de sustituir o invadir la atribución del Consejo Técnico -- antes indicada, ésto es, para que recaiga sobre hecho propios de la -- quejosa, que se encuentren registrados en su contabilidad, libros de -- actas de asambleas, lista de raya y demás documentos afines, sí es -- admisible dicha prueba. (Es necesario que se estudie cuidadosamente -- el ofrecimiento de la prueba pericial contable, para estar en posibilidad de determinar su admisión).

Prueba de Inspección.- En el acuerdo por el que se solicite una inspección, cualquiera que sea su finalidad, se determinará con entera -- precisión cuáles son los puntos sobre los que debe versar la prueba, -- cuáles son los documentos que deben ser revisados y quiénes son las

personas con las que debe entenderse la diligencia. En todos estos casos el personal designado por el Instituto formulará acta circunstanciada o constancia, la que será firmada por quien la practique y en el primer caso, por el representante legal de la empresa, por los testigos de asistencia y por todas y cada una de las personas que intervengan en la diligencia; si se niega el patrón o su representante, se hará constar esta circunstancia. (Arts. 19, 25, 45, 46, 133 y 270 de la Ley del Seguro Social; 5 y 11 del Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; 16 y 23 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social).

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

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

- a).- Que los testigos sean presentados por el recurrente o su representante legal; y
- b).- Que se identifiquen debidamente ante el abogado tramitador de la Unidad de Inconformidades.

El acta que se levante contendrá el día y la hora en que se practique; la comunicación a los testigos para que se conduzcan con verdad y -- sus generales. La diligencia se efectuará separando a los testigos, - quenes en forma individual serán examinados al tenor de las preguntas

contenidas en el interrogatorio exhibido o de las que verbalmente les formule el inconforme o su representante.

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

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

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

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

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

resolución respectivo.

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

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

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

El artículo 27 del reglamento comprende una hipótesis para el caso de que el acto reclamado esté en vías de ejecución, el daudor podrá solicitar la suspensión ante la Secretaría General o ante las Cajas o Autoridades ejecutorias correspondientes.

Acumulación.- Para la acumulación de los expedientes de Inconformidad se estará a las disposiciones de los artículos 208 y 209 del Código -

Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria. Podrá ordenarse de oficio o a petición de parte.

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

CONCLUSION DEL RECURSO DURANTE EL TRAMITE

A).- DESECHAMIENTO:

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

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

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

B).- DESISTIMIENTO:

Se requiere que el quejoso precise el motivo de desistimiento y así mismo, lo relacione concretamente con el acto reclamado.

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

Si se hubiere dictado suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se hará del conocimiento de la Tesorería Departamental

mento de Cobranza y de la Oficina de Fianzas de la Subdirección General Jurídica, para que procedan como corresponda, en relación con la garantía otorgada.

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

CAPITULO IV

ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS SURGIDOS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

- A) La organización social en gran escala y su posible -
solución.
- B) La organización informal o "La otra cara de la buro -
cracia.
- C) Las disfunciones de la organización burocrática.
- D) Repercusión del recurso de inconformidad desde el -
punto de vista social.

a) La Organización Social en gran escala y su posible solución.

Uno de los Principales problemas que se presentan en los organismos - administrativos en busca de objetivos colectivos al que se enfrentan los miembros de los mismos, son problemas inevitables y complejos de organización. Los métodos tradicionales para dirigir, controlar y coordinar los esfuerzos de muchas personas que llevan a cabo distintas tareas en lugares diferentes a menudo resultan obsoletos.

Como la dimensión y la complejidad de la asociación aumentan, el volumen de administración interna, - interpretando como tal a todas las actividades necesarias para mantener la propia organización y permitirle que cumpla con sus tareas -, crece de igual manera.

La existencia de estos problemas y la imperiosa necesidad de encontrar nuevas soluciones han sido advertidas con anterioridad a través de la -- historia, como lo es el caso del análisis del Imperio Romano hecho por el historiador greco-romano Dio Cassius, quien dice lo siguiente:

"La causa de nuestras dificultades es la multitud de nuestra población y la magnitud de las cuestiones de nuestro gobierno, pues la población abarca hombres de todas clases, en lo que se refiere a razas y talentos y son múltiples sus temperamentos y sus deseos; y los negocios del Estado han llegado a ser tan vastos que sólo pueden ser administrados con las mayores dificultades". (1)

(1). - Ely Chinoy. La Sociedad, Edit. Fondo de C. Económica, México 1975. Pag. 198.

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

" Una estructura social formal, racionalmente organizada, implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización ". (2)

Esta definición sociológica, contrasta claramente con el amplio uso que se hace del "burócrata" y de la burocracia como epítetos políticos que se aplican a menudo a las agencias del gobierno y a sus funcionarios cuyo estereotipo convencional es el empleado solfocitos, apegado a los reglamentos, reacio a la responsabilidad, rutinario y preocupado por el intenso trabajo.

En algunas sociedades totalitarias, los controles burocráticos son llevados al máximo. El estado extiende su poder hacia zonas que eran libres hasta entonces o que estaban sólo parcialmente dominadas por los reglamentos políticos.

El control estatal se ejerce mediante reglas dictadas e impuestas por burócratas de las agencias dirigidas en forma centralizada.

La burocracia no está en absoluto confinada al totalitarismo, pues las sociedades democráticas modernas - de modalidad capitalista o de ten -

(2). - Ely Chinoy Opus. Cit. página 198.

dencia hacia el bienestar general - hacen uso muy amplio de aquello - que Max Weber llamó " La mayor invención social del hombre ".(3)

Las burocracias pueden ser muy distintas por los detalles de su organización y sus operaciones, pero, en términos generales, son lo bastante semejantes como para permitir la formulación de un tipo ideal - de estructura burocrática. Este tipo ideal, derivado en gran parte de la obra de Weber es el modelo de una estructura racionalmente ordenada, que permite, por tanto, un punto de partida útil para el análisis sobre la naturaleza y el funcionamiento de cualquier burocracia concreta.

Las características esenciales de la burocracia que contribuyen por igual a las operaciones eficaces de la organización y están funcionalmente relacionadas unas con otras, son las siguientes:

1. - Cargos o empleos cuidadosamente definidos;
2. - Un orden jerárquico con líneas bien delimitadas de autoridad y responsabilidad;
3. - Selección de personal sobre la base de calificaciones técnicas o profesionales;
4. - Leyes y reglamentos que rigen los actos oficiales;
5. - Seguridad en el cargo y la posibilidad de carrera gracias a la promoción en la jerarquía.

(3). - Opus. Cit. Ely Chinoy página 200.

Analizando cada una de las características esenciales de la burocracia, podemos resumirlas de la siguiente manera:

1. - Cargos o empleos cuidadosamente definidos.

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

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

Es importante señalar las consecuencias que derivan de la clara separación entre el cargo y la persona que lo ocupa, aplicando el principio de las partes intercambiables al elemento humano; toda vez que cuando los cargos no están debidamente definidos, cualquier persona puede desempeñar su tarea hasta el nivel que le permiten sus habilidades y energías aunque esto puede resultar útil cuando el encargado es particularmente hábil, se requieren grandes ajustes cada vez que hubiere un cambio de personal reduciendo el número de tales ajustes cuando se define y se limita expresamente lo que debe hacer cada empleado, con lo que la organización continuará funcionando eficazmente mientras los puestos sean desempeñados por personas calificadas.

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

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

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

Al establecer los lineamientos de la autoridad, hace posible el control sobre el sistema de cargos y permite una eficaz coordinación de los esfuerzos. Finalmente, nos dice Ely Chinoy, establece perspectivas de mejoramiento para personas que desean hacer carrera. (4)

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

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

Los funcionarios capacitados desempeñarán mejor su tarea, por lo que

(4). - Ely Chinoy Opus. Cit. página 201.

es de suma importancia el hecho de poder seleccionar personal profesional o técnicamente calificado, que aquellos cuya posición proviene de las familias, hereditarios, afectivos o favores políticos.

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

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

4. - Leyes y reglamentos que rigen los actos oficiales.

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

Además como señala Merton, " De éste modo, el subordinado está protegido contra la acción arbitraria de sus superiores, ya que los actos de ambos

están limitados por una serie de reglas mutuamente conocidas ". (5)

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

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

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

Las principales características de la burocracia aparecen y se desarrollan como respuesta a problemas específicos que plantean situaciones históricas particulares.

Las condiciones que han dado nacimiento a la burocracia en los Estados Unidos, la Unión Soviética, el antiguo Egipto, la China Clásica y la Roma Imperial, difieren obviamente en muchos aspectos, pero en todos los casos, como señala Max Weber " La razón decisiva para el adelanto de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad estrictamente técnica sobre cualquier otra forma de organización, la precisión, la velocidad, la claridad, el conocimiento de los archivos, la continuidad, la discreción, la --

(5). - Ely Chinoy Opus. Cit. página 202.

unidad, la estricta subordinación, la reducción de la fricción y de los costos materiales y personales, son las razones que llevan al máximo la organización estrictamente burocrática". (6)

Así mismo es interesante mencionar lo que para Max Weber es la burocracia ideal, diciéndonos que "es aquella que puede eliminar de los asuntos oficiales el amor, el odio y todos los elementos que escapan - del cálculo". (7)

(6). -IBIDEM página 203
(7). -IBIDEM página 205.

b) La Organización Informal o " La otra cara de la Burocracia ".

Después de haber señalado los lineamientos de una organización formal es necesario analizar el carácter informal de la misma, diciendo que si bien hemos observado los caracteres de una organización formal, toca ahora el estudio de una organización informal o lo que ha llamado el autor Charles H. Page como " la otra cara de la burocracia ".

La gente que trabaja junta no permanece, por lo regular, dentro de los -- términos prescritos por las reglas de la organización. De la continua organización o asociación de personas, emerge una "estructura informal " de papeles y relaciones que cumple una función importante en la determinación de las actividades cotidianas.

Dentro de esta estructura, como ya se ha señalado el autor Charles Page dice que " puede observarse el desarrollo de amistades y grupos, el intercambio de amor y odio. La intensa personalidad de la burocracia oficial- esta frecuentemente opuesta en cierto grado a la calidad altamente personal y al carácter no oficial que se da dentro de ella. " (8)

Lo que hemos llamado la estructura informal, " la otra cara de la burocracia", es algunas veces paralela o suple a la organización formal y otras - se opone a ella.

Los papeles y relaciones espontáneos, es decir, no planeados y la presencia de grupos primarios funcionando dentro del conjunto mayor, plantean problemas importantes en el análisis de la organización burocrática.

(8).- Ely Chinoy Opus. Cit. página 205.

Los arreglos informales que se hacen fuera del trabajo aumentan a menudo la eficiencia de los empleados, al proporcionarles mecanismos para resolver problemas no previstos por los funcionarios que establecen y controlan la estructura formal, así como aquellos otros creados por la propia estructura.

Paradójicamente, la estructura informal puede ayudar a realizar los fines de la organización, precisamente porque ignoran los requerimientos formales.

Son tan importantes los grupos y las prácticas informales, que éstas han llegado a constituir no sólo un rasgo inevitable de cualquier gran estructura burocrática, sino resulta esencial a ella, como lo señala Chester A. Bernard, que: " Es necesario para las operaciones de las organizaciones formales como un medio de comunicación, de cohesión y de protección de la integridad del individuo. (9)

Ahora bien, a menos que los lazos personales, las prácticas que surgen espontáneamente y los valores y actitudes comunes de los grupos pequeños sean entendidos y tomados en cuenta por el administrado, pueden llegar a ser disfuncionales, provocando la resistencia a la política, el bloqueo en las líneas de la comunicación y aún el sabotaje deliberado de los objetivos de la organización.

(9). - Ely Chinoy Opus. Cit. página 207.

La "otra cara de la burocracia" afecta en forma importante las operaciones generales.

Podríamos formularnos las siguientes preguntas:

¿ La estructura informal debilita la organización, disminuye su eficacia y evita que se cumplan sus objetivos oficiales ? o bien.

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

El tratar de dar una respuesta concluyente a las preguntas anteriores, es una situación un tanto compleja, puesto que la estructura informal puede ser por igual funcional o disfuncional para la organización, toda vez que puede mejorar la estabilidad y la eficacia de la burocracia gracias a sus efectos indirectos sobre el estado de ánimo, puesto que la idealización - consistente y efectiva de cualquier tarea depende no solamente de la habilidad y el esfuerzo, sino también de los sentimientos que tengan los hombres hacia su trabajo.

Lo anterior se puede constatar al analizar el hecho de que en la burocracia, como en cualquier grupo, la eficiencia está generalmente relacionada con el estado de ánimo y que él mismo se ve afectado por las relaciones que mantienen las personas que trabajan juntas. En la medida en que la estructura informal de una burocracia proporciona relaciones satisfactorias de grupo primario en el trabajo, puede cumplir entonces funciones positivas para el conjunto de la organización.

c) " Las disfunciones de la organización burocrática".

La ineficacia que se encuentra frecuentemente en la burocracia no procede sólo de los patrones informales que surgen dentro de ella o del fracaso al tomarlos en cuenta, sino parte del carácter mismo de la propia estructura burocrática.

Robert K. Merton en su " Teoría y estructuras sociales ", hace un penetrante análisis en donde nos dice que las técnicas utilizadas para obtener la eficiencia pueden resultar contraproducentes, generando los males convencionalmente asociados a la burocracia. (10)

Los defectos congénitos de la burocracia fueron descritos como: "Rutina", "Tráfico misterioso", "petulancia" y "fingimiento perezoso".

Pasaremos a anunciar brevemente las características principales de cada uno de los "defectos congénitos" de la burocracia.

"La rutina" consiste en la acentuación exagerada de las reglas, los procedimientos y las tareas ordinarias.

"El tráfico misterioso", es la tendencia a ocultar los procedimientos administrativos a los extraños, dejándoles en cierta medida a merced del funcionario, es importante señalar que este "defecto congénito" no solamente --- existe dentro de la burocracia, sino también en otros grupos que tratan de mantener prestigio y poder, exagerando la cuantía de sus tareas y conocimientos para poder desempeñarlos.

(10). - Ely Chinoy Opus. Cit. página 210.

La "petulancia" es un defecto propio del cumplido burócrata a quien se le ha subido a la cabeza las ideas de poder y seguridad.

El "fingimiento perezoso" es cuando debido a que el burócrata se siente seguro de la posesión de su empleo, ya no se siente obligado a trabajar ordenadamente.

Estos "defectos congénitos" que han venido a constituir los males convencionalmente asociados a la burocracia se podría atribuir a las ordinarias fragilidades humanas, a los defectos corruptos del poder o a las consecuencias perniciosas que tienen el hecho de sentirse seguro, si no fuera por el hecho de que dichos males no tienen un carácter universal y su importancia parece variar según las condiciones específicas en que se encuentran.

La burocracia promete la seguridad en el empleo y el mejoramiento a quienes respetan sus normas, con el fin primordial de asegurar "una respuesta confiable" y la "estricta devoción a los reglamentos establecidos".

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

La insistencia en una rígida aplicación de las reglas, - nos dice Ely Chinoy(11) crea dificultades no sólo dentro de la organización, donde puede disminuir las operaciones e incrementar los costos, sino también en las relaciones que mantiene dicha organización con los administrados.

(11). - Ely Chinoy Opus. Cit. página 210.

Muchos puestos burocráticos exigen que el funcionario aplique reglas a situaciones y personas concretas; tratando de que dichas reglas aseguren el trato uniforme de los mantenimientos personales del funcionario y aumentar la rapidez con que deben ser resueltos los casos. Pero una exagerada y estricta adhesión a las reglas puede conducir fácilmente a la rigidez y a la inflexibilidad.

El supuesto burocrático es que toda situación debe ser manejada de acuerdo con los reglamentos, 'sin embargo, cada cliente considera por lo general que su problema es único Everett H. Hughes observa en su análisis de trabajo, la urgencia de un hombre es rutina para otro; la persona que siente que tiene necesidades o problemas peculiares no verá con agrado el que lo traten en forma rutinaria, (12)

Ciertos casos se llegan a dar en forma un tanto inevitable, con carácter de insólito, esto es, fuera de lo normal lo que trae consigo el hecho de que el burocrata consagrado que no puede ver más allá de las reglas, transforma a éstas en un lecho de Procusto en el que cada caso está cortado a la medida. Cuando surgen situaciones insólitas de este tipo se requiere obviamente una nueva regla o cierta decisión política. El temor de cometer un error o llevar dificultades no resueltas ante los superiores, estimula la rigidez y los propios superiores pueden estar tan apegados a un punto de vista burocrático que resulta difícil promover las constantes modificaciones que requiere la vida en una compleja y cambiante sociedad.

(12). - IBIDEM. página 211.

Los "defectos congénitos" de la burocracia, no obstante son tendencias -
mas que características inherentes; son potenciales, no inevitables. Puede
den ser mitigadas por las prácticas y relaciones que surgen dentro de la
organización; por ejemplo, las consultas informales de los agentes legales,
los cánones de ayuda mutua que pueden desarrollarse entre el secreta
rariado de una oficina, los olvidos ocasionales de los "canales" etcétera,
Estos defectos se desarrollan probablemente menos entre los profesionalis
tas-médicos, profesores, ingenieros, científicos- cuyo sentimiento del -
deber y sus niveles de realización son en cierta medida independientes --
de la organización, que entre los burócratas reducidos a tareas más o -
menos rutinarias.

Mucho de ello depende de las políticas y las prácticas que siguen los altos
ejecutivos y los supervisores en cada nivel de la jerarquía, ya que estos-
deben trazar una línea muy tenue entre la demasiada y la poca burocracia.
Como la señala Ely Chinoy si se descuida la "otra cara de la burocracia"-
pueden provocar insatisfacciones, fricción y poca eficacia. Por el otro lado,
si no formulan políticas claras y consistentes, crean confusión e incerti
tudumbre, que pueden llevar a los empleados a una mayor y mas rígida ---
adhesión hacia tales reglas. Si ellos recompensan y estimulan la iniciativa
de sus subordinados, pueden prevenir la rigidez y la inflexibilidad; pero el
poco control y dirección pueden desembocar en la pérdida de la uniformidad
y la predicción, que constituyen dos de las virtudes de toda organización --
burocrática.

El sociólogo Ely Chinoy , menciona a Blau, quien indica que las disfunciones potenciales pueden reducirse también mediante sistemas estructurales, sugiriendo por ejemplo cambios en la autoridad de la gerencia mediante la supresión de los supervisores cotidianos dentro del control de los ingresos, obteniendo con esto el que las condiciones de trabajo - y los procedimientos relativos al mejoramiento, mejoraría las relaciones entre el superior y el subordinado, contribuyendo a la concentración en el manejo de las tareas .

El uso de escalas y porcentajes basadas en resultados claramente determinados, en vez de establecerlos sobre la mera conformidad a los reglamentos, según Blau, ayudaría a prevenir el ritualismo y la rigidez que existen potencialmente en la burocracia. (13)

Estas sugerencias para mejorar la estructura formal de la democracia - revelan la necesidad constante de racionalizarla. Muchas de las dificultades atribuidas a la burocracia proceden de las fallas en lo que toca a hacer lógica su organización.

Cuando no se establece un equilibrio entre la autoridad y la responsabilidad, puede favorecerse la irresponsabilidad y la dependencia extrema de las reglas.

Los especialistas en cuestiones de administración están constantemente preocupados por encontrar sistemas y reglas formales de procedimientos destinados a incrementar la eficacia organizativa.

(13) IDEM. página 212.

D) Repercusión del recurso de inconformidad desde el punto de vista social.

El trámite del recurso de inconformidad, trae consigo consecuencias jurídico-sociales muy controvertidas, puesto que como ya lo hemos señalado en los capítulos I y II del presente trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social nació a la luz de una serie de -- ideas protectoras para el trabajador dentro de una sociedad que -- venía manteniendo un carácter netamente negativo en cuanto a la -- persona de los trabajadores, interpretando al mismo desde el punto de vista social, como una cosa, un objeto que no era motivo de ser protegido por la sociedad de los patrones que dentro de sus diferentes empresas privadas mantenían un monopolio unilateral y -- totalmente desfavorable para la esfera social de los trabajadores. Ahora bien, si hemos llegado a través de los años después de tantos cambios en materia de seguridad social, a partir de las ideas progresistas de la Revolución Mexicana, se puede llegar sin que -- esto sea nada nuevo a la conclusión ya generalizada de que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo que nació con un carácter netamente proteccionista de los trabajadores y en la práctica de todos los días nos damos cuenta de que ese anhelo protector de una sociedad trabajadora ha venido a desembocar en una institución radicalmente patronal, lo que trae consigo el que en aspectos-

tan importantes como lo es el tema del presente trabajo, esa idea -- progresista y revolucionaria con que nació el Instituto Mexicano del Seguro Social, se vea un tanto quebrantada por las razones que hemos asentado y por las que a continuación analizaremos.

Cuando el asegurado trabajador no es respetado en los diferentes -- derechos y prestaciones que le otorga el Instituto, éste tiene derecho a interponer el recurso administrativo llamado Recurso de Inconfor-- midad, impugnando a través de él los hechos o actos por medio de los cuales dicho organismo le ha negado el derecho a disfrutar de las di-- ferentes prestaciones que otorga.

Ahora bien, esta facultad de que gozan los trabajadores es también un privilegio de los patrones, pero en la práctica de todos los días nos encontramos con muchas y muy variadas circunstancias que hacen que de la tramitación del Recurso de Inconformidad se deriven consecuencias jurídico-sociales muy importantes que afectan en gran forma la esfera social del asegurado.

Es importante señalar en esta parte de nuestro análisis, el hecho de que el recurso de Inconformidad se vea revestido de todas y cada una de las principales características de la organización burocrática, puesto que como en toda organización burocrática en gran escala, el Instituto Mexi-- cano del Seguro Social, a través de la Unidad de Inconformidades ha esta-

blecido para el trámite y resolución del Recurso de Inconformidad los caracteres esenciales de la burocracia.

El hecho de señalar que el trámite de Recurso de Inconformidad se ve revestido en la práctica de todos los días, de todas y cada una de las características de la estructura burocrática, radica fundamentalmente en la razón de que en primer lugar es necesario que existan las personas o encargados de tramitar dicho recurso, con sus tareas y actividades perfectamente delimitadas, debiendo estar bajo un régimen jerárquico para establecer debidamente las responsabilidades de cada uno de los empleados.

Dicho personal es previamente seleccionado, utilizando para tal efecto los medios necesarios para calificar la capacitación técnica o profesional con que cuenta el candidato a ocupar el cargo.

Para llevar a cabo el trámite del recurso de Inconformidad, existen leyes y reglamentos que rigen los actos oficiales de cada uno de los elementos humanos que intervienen en el mismo, y en teoría, a cada uno de ellos se estimula su eficiencia ofreciéndoles posibilidades de mejoramiento dentro de la jerarquía existente dentro de la unidad de Inconformidades.

El análisis anterior, corresponde fundamentalmente a la organización burocrática desde un punto de vista formal, pero desde el punto de vista informal, el hecho de que el trámite del Recurso de Inconformidad se vea revestido de la otra cara de la burocracia, traerá consigo una serie

de consecuencias socio-jurídicas que afectaran en gran forma la -- esfera social de los inconformes, toda vez que las disfunciones que se lleven a cabo dentro del trámite del recurso, como lo son el hecho de que los encargados de tramitar el recurso no son personas que previamente hayan sido calificadas como los mejores o más capacitados para ocupar los cargos; El orden Jerárquico existente dentro de la Unidad de Inconformidades, trae consigo el hecho de que los empleados subordinados están siempre un tanto limitados en cuanto hace a su criterio jurídico, al no poder decidir una situación jurídica que se salga un tanto de los lineamientos que les han señalado sus superiores, ocasionando con esto una mayor lentitud en la tramitación del recurso.

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

CONCLUSIONES.

1. - Nuestra Seguridad social es fruto de la Revolución Mexicana - y al afirmarlo estamos reconociendo un hecho histórico de múltiples significaciones. No aseveramos, de manera alguna, que la idea original de los Seguros Sociales haya sido concebida dentro de nuestras fronteras ni por mexicanos, pero si podemos decir - que nuestra institución no surgió para disminuir el empuje de una demanda diferida de justicia social o bien para fortalecer al trabajador a fin de hacerlo un instrumento mas sólido y más durable - de explotación social. En México fue la consecuencia y en cierto modo, la culminación de una Revolución Social.

2. - La Revolución de 1910 contenía un hondo sentido social y protector para los sectores socialmente desprotegidos, prueba de ello lo tenemos en las diferentes leyes locales que fueron dictadas en -- nuestra República Mexicana, tendientes a proteger al sector obrero frente a los riesgos profesionales y accidentes de trabajo.

Así, al triunfo del movimiento revolucionario, se plasmó en nuestra constitución el Artículo 123 como una garantía general para los obreros, tutelar del trabajo y de la previsión social.

3. - El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo que tiene la característica de ser una autoridad administrativa, por lo que sus actos tendrán siempre la naturaleza de actos administrativos.

4. - Fué necesario analizar en el presente trabajo el estudio del acto administrativo, dada la naturaleza administrativa de los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, adoptando como una definición del acto administrativo, la siguiente:

"El acto administrativo es una declaración unilateral, concreta y ejecutiva que viene a constituir una decisión ejecutoria, que emana de la administración pública creando, modificando, transmitiendo o extinguiendo situaciones jurídicas dirigidas a la satisfacción del interés colectivo de la sociedad".

5. - En el diario desempeño de sus funciones el Instituto Mexicano del Seguro Social, emite una serie de disposiciones y actos que dada su naturaleza administrativa, pueden en caso necesario, hacerse cumplir por la fuerza económico-coactiva.

6. - Como un medio de impugnación de los actos que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando estos violen la esfera jurídica de los administrados, la ley del Seguro Social del año de 1943- implantó en nuestro país a través de su Artículo 133 el recurso --

administrativo llamado RECURSO DE INCONFORMIDAD, actualmente consagrado en el Artículo 274 de la Ley del Seguro Social del año de 1973, por medio del cual el particular tiene la facultad de oponer las defensas legales necesarias.

7. - El recurso de inconformidad se encuentra regulado por el reglamento del Artículo 133, actualmente 274 de la Ley del Seguro Social, mismo que data desde 1950, por lo que resulta ya obsoleto haciéndose necesaria la creación de un nuevo reglamento que regule dicho recurso.

8. - Los principales problemas que se presentan en los organismos administrativos en busca de objetivos colectivos al que se enfrentan los miembros de los mismos, son problemas inevitables y complejos de naturaleza organizativa. Los métodos tradicionales para --- dirigir, controlar y coordinar los esfuerzos de muchas personas - que realizan distintas tareas en lugares diferentes, considero que resultan ya obsoletos.

9. - Como una de las principales soluciones que se han planteado, - tendientes a resolver los problemas que se presentan en torno a la organización en gran escala, es el desarrollo de la burocracia.

10. - Dentro del análisis que desde el punto de vista sociológico - hemos realizado, considero importante señalar una definición de la burocracia, a la cual me adhiero, toda vez que considero que - la misma contrasta claramente con el amplio uso que se hace del burócrata y de la burocracia, es la siguiente:

Para el autor Robert K. Merton, la burocracia es "una estructura social formal, racionalmente organizada implica normas de actividad definidas con claridad en las que, idealmente, cada serie de acciones está funcionalmente relacionada con los propósitos de la organización".

11. - Considero de gran importancia incluir en el presente trabajo el análisis de la organización informal o "la otra cara de la burocracia", toda vez que dicha estructura informal puede ser importante en la determinación de las actividades cotidianas de toda organización de gran escala, al influir directamente en el ánimo de los miembros de la misma.

12. - La ineficacia que se encuentra constantemente dentro de toda organización burocrática, esta directamente relacionada con los defectos congénitos, que han venido a constituir los males convencionalmente asociados a la misma, los cuales son atribuidos a las ordinarias fragilidades humanas.

13. - La repercusión que desde el punto de vista sociológico tienen las disfunciones de la organización burocrática en el tema central de nuestro estudio, esto es, el recurso de inconformidad, son de importancia trascendental, toda vez que evitan que el trámite de dicho recurso se lleve a cabo en forma expedita y lo que es peor - aún, se vaya alejando cada vez mas de los objetivos originales que perseguía el Instituto Mexicano del Seguro Social, de ser un organismo netamente protector de una sociedad desprotegida, al no contar siquiera con la seguridad de una aplicación justa y equitativa - de las leyes y reglamentos de éste medio de impugnación.

BIBLIOGRAFIA.

- Derecho Administrativo Alemán. Mayer. Buenos Aires 1949.
- El Acto Administrativo Manuel Ma. Diez Buenos Aires 1961.
- Derecho Administrativo. Andres Serra Rojas.
- Manuel Ballve. Nueva Enciclopedia Jurídica.
- Los Recursos Administrativos. Jorge Escola. Buenos Aires.
- Elementos de Derecho Administrativo. Antonio Royo Villanova.
- Derecho Administrativo. Gabino Fraga.
- Los Recursoe Administrativos. Jesús González Pérez. ° 360.
- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Eduardo Pallares.
- Derecho Procesal Fiscal. Humberto Briseño Sierra.
- La Sociedad. Ely Chinoy. México 1975.
- El Seguro Social en México. Revista del IMSS.

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

Ley del Seguro Social. México 1973.

Ley del Seguro Social. México 1943.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley Federal del Trabajo.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.