

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**Procesos Administrativos en el  
Instituto Mexicano del Seguro Social**

**T E S I S**

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

**GABRIEL AGUIRRE HARRIS**



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.

*Con mi sincero reconocimiento  
al Dr. Alberto Trueba Urbina*

*Con profundo agradecimiento  
a mis Maestros.*

**Con todo cariño:**

**a mis hijos**      **Eugenio Aguirre Rivera**  
**Yolanda Aguirre de Márquez**  
**Lilly Grotewold de Aguirre**  
**Manuel Márquez Fuentes**

**a mis nietos**

**a mi esposa**

# **PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

## **CAPITULO I DERECHO DE PREVISION SOCIAL**

1. Concepto de la previsión social
2. Los órganos de la previsión social
3. Las Leyes reguladoras de los órganos de la previsión social

## **CAPITULO II DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

1. Naturaleza de la descentralización administrativa social
2. El órgano del Instituto Mexicano del Seguro Social encargado de resolver controversias administrativas

**CAPITULO III**  
**RECURSOS ADMINISTRATIVOS**  
**EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

1. El recurso de inconformidad
2. Reglamentación de las inconformidades

**CAPITULO IV**  
**PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL CONSEJO TECNICO**  
**DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

1. La acción de los trabajadores y sus derecho-habientes
2. Tramitación de los conflictos administrativos
3. Naturaleza de la resolución que se dicta en el conflicto

**CAPITULO V**  
**TRANSFORMACION DE LA CONTROVERSIA**  
**ADMINISTRATIVA EN JURISDICCIONAL**

1. La inconformidad negada podrá reclamarse  
en vía jurisdiccional
2. El conflicto ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

# **PROCESOS ADMINISTRATIVOS EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

## **CAPITULO I**

### *DERECHO DE PREVISION SOCIAL*

#### **1. CONCEPTO DE LA PREVISION SOCIAL**

La previsión social, ya en los tiempos modernos, ha venido a enfocarse en un riesgo social que la colectividad soporta, y los sistemas van constituyendo caminos de compensación o corrección como barreras a la posible inseguridad; son avanzadas de la previsión social que día a día se afirman más vigorosamente y fructifican en nuevos campos.

#### **A) EL ESTADO Y LA PREVISION SOCIAL**

La función del estado se ha venido orientando hacia la previsión social que se haya condicionada no solo por los factores biológicos y psicológicos sino también por los económicos de producción y circulación, de organización técnica de las empresas y aumento de la potencialidad económica del país; pero la función de la previsión social ya no es solamente estatal sino también individual.

#### **B) LA SOCIEDAD Y LA PREVISION SOCIAL**

La sociedad se anticipa a la inseguridad previéndola para que no produzca sus efectos y, en algunos casos, para evitarlos

al máximo posible, para ello la propia sociedad hace surgir lo que hoy llama la previsión, institución que debe imperar y regir en la misma sociedad hasta diluirse en todas y cada una de sus raíces más profundas, por medio del seguro social que es su base de sustentación.

Es el seguro social el más poderoso baluarte de la previsión social que la sociedad, con la cooperación de todos y la contribución del Poder Público del estado, ha erigido como un valladar y un paliativo al desamparo, a la desventura y al sufrimiento, en cuanto que los medios económicos puedan reparar o sustituir la capacidad o la potencialidad del trabajador, susceptibles de haber sido debilitadas o afectadas en cualquier forma.

El seguro social tiene por objeto cuidar de la salud de los trabajadores y proveer al sostenimiento de los mismos cuando no puedan procurarse un salario como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos sociales o profesionales que constantemente le amenazan, tales como los accidentes y enfermedades del trabajo, las enfermedades generales, la invalidez, la vejez y la muerte.

### **C) EL PRIMER SISTEMA DE PREVISION SOCIAL Y SU INFLUENCIA**

Ante la fuerza avasalladora que fué tomando el movimiento social, ya en la primera mitad del siglo pasado, Bismark, fundador del primer imperio alemán, estableció el primer sistema de previsión social, mismo que debería convertirse en la fuente de inspiración para otros muchos estados.

Para 1850, en los municipios de varios estados alemanes se habían establecido cajas de enfermedad en las que los trabajadores debían participar obligatoriamente. La introducción del sistema alemán fué sucesivo; en 1883 el seguro de enfermedad, en 1884 el seguro de accidentes, y en 1889 el seguro de invalidez y vejez, quedando protegidos todos los trabajadores asegurados de la industria.

El ejemplo fué seguido por Austria y mas tarde por el Reino Unido y los demás países del continente. Aproximadamente treinta

años más tarde se extendió a la América Latina, Estados Unidos de Norteamérica y a Canadá. (1)

Numerosos pueblos vieron en este sistema un refugio contra la inseguridad imperante, no solo en los lugares de trabajo sino en toda la vida social. El seguro social, por lo tanto, funciona en la casi totalidad de los países y en la actualidad ampara a varios cientos de millones de trabajadores, y sigue extendiéndose con rapidez en los diversos países y a las diferentes categorías de trabajadores; y su establecimiento ha sido consagrado inclusive entre los derechos fundamentales del hombre en la Constitución Política de casi todos los pueblos latinoamericanos. (2)

#### **D) PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL SEGURO SOCIAL**

Este régimen de previsión, creado para proteger a las clases asalariadas, fué en un principio producto de la iniciativa privada; pero en la actualidad se encuentra organizado y controlado por el poder político y forma parte de sus atribuciones. Se ha dicho que su establecimiento constituye el reconocimiento por parte del estado, de que el individuo activo es un valor económicamente positivo que es preciso conservar, para evitar que se transforme en un elemento negativo.

En el seguro social es el estado el que actúa para dirigir por sí o por sus delegados, las instituciones que lo integran; el estado contribuye con asistencia, auxilios y subvenciones, a la realización de los fines protectores que por este seguro se alcanzan. El estado toma iniciativas de organización, señalando contribuciones y cuotas que han de ser aportadas y circunstancias profesionales y de tiempo que han de concurrir para el disfrute del seguro.

El seguro social es el instrumento básico de la previsión social y ha sido establecido como un servicio social de carácter nacional, y la organización y administración del seguro social, en los términos consignados en la Ley del Seguro Social, está a cargo de un organismo social descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

- (1) Cfr. Francisco González Díaz Lombardo, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Universidad de Nuevo León, Monterrey, N. L., Mayo 1959. pp. 30 y ss.
- (2) Cfr. Alfonso Herrera Gutiérrez, Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social. México, D. F., 1955, pp. 12 y 13.

El seguro social comprende un régimen obligatorio y un régimen voluntario; y cubre las contingencias y proporciona los servicios de ley a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 8° de la Ley del Seguro Social, y estos servicios sociales de beneficio colectivo comprenden

## **E) PRESTACIONES SOCIALES Y SERVICIOS DE SOLIDARIDAD SOCIAL**

Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, como son promociones en pro de la salud por cursos directos o por el uso de medios masivos de comunicación, educación higiénica, mejoramiento de la alimentación y de la vivienda, impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo, centros vacacionales y de readaptación para el trabajo y en fin, todos los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional para el Instituto Mexicano del Seguro Social y, de proporcionarlas, deberá ser sin comprometer la eficacia de los servicios del régimen obligatorio ni su equilibrio financiero.

En cuanto a los servicios de solidaridad social, el Instituto Mexicano del Seguro Social organizará, establecerá y operará unidades médicas, destinadas a estos servicios que serán proporcionados exclusivamente en favor de los núcleos de población que por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural, sub-urbana y urbana, y que el Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de solidaridad social.

Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto y por los propios beneficiados que con-

tribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten, y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de la Ley del Seguro Social.

## **F) ORIGEN DE LA LEGISLACION SOBRE PREVISION SOCIAL**

Es en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, nos dice el Maestro Alberto Trueba Urbina, donde se origina la legislación administrativa sobre previsión social (3). Al efecto, en su **Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo**, manifiesta que basta reproducir los textos correspondientes de las respectivas fracciones del artículo 123 en relación con nuestra disciplina, para tener la definición de los conceptos fundamentales:

“A) Derecho de previsión social para la obtención de habitaciones cómodas e higiénicas:

“El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

“A) Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo: “XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

(3) Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo*, Teoría integral, 1/a. Ed., 1973, Editorial Porrúa, S. A., México, pp. 886, 887 y ss

"Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad."

"B) Derecho de previsión social para proteger riesgos profesionales:

"XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

"XV. El patrón estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;"

"C) Derecho de previsión social para constituir institutos de seguridad social obrera:

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

Y nos sigue diciendo Trueba Urbina, aquí se origina la legislación administrativa sobre previsión social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como órgano descentralizado del Estado de derecho social, para realizar fines de previsión social. El Instituto Mexicano del Seguro Social, como órgano descentralizado del poder social, ejerce funciones sociales que se dedican a la administración de servicios de previsión social exclusivos para los trabajadores. Estos

servicios sociales son autónomos e independientes de cualquier otro similar del Estado político-social en el orden teórico y se rigen por sus propios estatutos y reglamentos de derecho administrativo del trabajo.

“D) Derecho de previsión social para la seguridad social de la burocracia:

“B) Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

“XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley:

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;”

## **G) EL DERECHO DE PREVISION SOCIAL: UN DERECHO NUEVO**

Porque en alguna forma se desvirtuaría al tratar de abordarlo someramente o interpretarlo en otras palabras, el claro y elocuente concepto del Maestro Alberto Trueba Urbina, que expone sobre este punto en su **Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo**,<sup>(4)</sup> preferimos hacer su transcripción textualmente pues la consideramos de primordial importancia en nuestra disciplina:

(4) Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral*, 1/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1973, pp. 900 y 1818.

"La incomprensión del sentido y alcance de las nuevas normas de previsión social, así como su naturaleza administrativa social, nos obliga a insistir didácticamente en que el derecho de previsión social es un derecho nuevo consignado en el artículo 123 y en reglamentos administrativos de prevención de accidentes, protección de mujeres y menores, etc., y que también se ha ido integrando en las leyes del Seguro Social y de la vivienda obrera y cuya fecundidad se proyecta no solo en la seguridad social de los trabajadores, sino de los económicamente débiles, es decir, se hará extensivo a todos los seres humanos. Por ahora el derecho de previsión social es exclusivo de los trabajadores frente a sus patrones o de trabajadores autónomos, como son los miembros de las sociedades cooperativas y otros.

"Así, las normas administrativas de previsión social, de riqueza legislativa noble y generosa, constituyen por hoy una rama vigorosa del derecho administrativo del trabajo. Este, a su vez, es disciplina que integra el nuevo derecho administrativo social cuya brillantez deslumbra a los administrativistas públicos y los ciega, a grado de no verlo.

"En nuestra lucha por el derecho administrativo del trabajo, utilizamos los métodos científicos de nuestra Teoría integral del derecho del trabajo, para su enseñanza docente y para el conocimiento cabal del mismo por juristas y estudiosos de la nueva disciplina, que originó nuestra inquietud intelectual desde hace más de seis lustros y de la que siempre hablamos apasionadamente en la cátedra y ahora en este libro que recoge textos legales administrativos para exaltar no solo su belleza, sino apuntar su destino histórico, como instrumentos de lucha para socializar la vida humana.

"Si hay algo grande, solemne y maravilloso, es nuestra legislación administrativa de previsión social, que se vincula al derecho de vivir y a la libertad de amar, al ser que cuida y protege amorosamente en las relaciones sociales, y cuyas normas se extenderán en el porvenir a todos los necesitados, principalmente a los débiles; de aquí la grandiosidad de nuestras leyes positivas de trabajo y de la previsión social, triunfo de la ciencia jurídica social en nuestro derecho del trabajo,

procesal y administrativo: tres disciplinas en que la humanidad cifra su bienestar.”

“Siempre hemos considerado que la previsión social de los trabajadores es punto de partida de la seguridad social de todos los seres humanos. En nuestra obra mas reciente presentamos una nueva problemática del artículo 123, frente a la incomprensión de profesores y juristas, sociólogos e inclusive algún marxista, que sostiene a la ligera que el precepto consagra “principios burgueses”, por lo que reiteramos aquí la idea de que la Institución del Seguro Social tiene una finalidad protectora del trabajo humano, complementando las leyes laborales que también lo protegen, pues la previsión social se encarga tan solo de tutelar a los trabajadores frente a los infortunios del trabajo, para la conservación de su salud y vida y para realizar necesidades sociales de caracter familiar, como es sin duda la obtención de casas cómodas e higiénicas; así pues, las leyes del Seguro Social, en su función de previsión, son exclusivas para los trabajadores por ahora y, tal vez más tarde, como lo decimos en otra parte de esta obra, se hará extensiva a toda la comunidad, pero es erróneo estimar que el Seguro Social tiene una función de “equilibrio”. Ya lo dijimos en otro libro que el artículo 123 tiene una fuente marxista y que es norma autónoma social de protección y reivindicación exclusiva de los trabajadores, hasta lograr la socialización de los bienes de la producción.

“Por otra parte, debe entenderse la función de los Seguros Sociales, independientemente de cualquier contradicción o desviación en la aplicación, como acto expresivo de la previsión social que tutela exclusivamente a los trabajadores, por lo que es absurdo sostener que el seguro tiene por objeto conseguir el “equilibrio” entre trabajadores y empresarios; sin embargo, es todavía mas absurdo imputarle a los constituyentes de 1917 miedo a la lucha revolucionaria, porque estaban viviendo esa lucha, porque todavía se oía el rugir de la fusilería en el Congreso Constituyente de Querétaro;(5) por tanto, es insensato negar la doctrina obrera que se impuso a aquellos textos...”(6)

- (5) Cfr. Severo Iglesias, *Sindicalismo y Socialismo en México*, Editorial Grijalvo, S. A., México, 1970, p.53 en que opina la contrario
- (6) Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral*, 1/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., 1973, México, pp.906, 907 y 1818

## **2. LOS ORGANOS DE PREVISION SOCIAL**

En la organización administrativa del trabajo el estado, conforme a nuestra Constitución Política, es persona de derecho público con funciones públicas y sociales que le encomiendan las leyes fundamentales y reglamentarias de caracter político y social a las que nos referiremos mas adelante, así como a la realidad político-social de nuestro régimen, citando para ello, del Maestro Alberto Trueba Urbina, la teoría de la triple personalidad del Estado como persona de derecho público, privado y social(7)

### **A) DISTINCION ENTRE SERVICIO PUBLICO Y SERVICIO SOCIAL**

Mientras que el servicio público se presta a toda la comunidad, el servicio social se concreta exclusivamente a la tutela de una determinada clase social, como lo es la clase trabajadora. No obstante esto, la Ley del Seguro Social declaraba en su artículo 1° antes de las reformas por Decreto del 26 de febrero de 1973, que:

“El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con caracter obligatorio en los términos de esta ley y sus reglamentos”

y después de las precitadas reformas, corresponde a su nuevo artículo 4° declarar que:

“El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de caracter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.”

Otrosí, en el artículo 4° de la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del 28 de diciembre de 1959, también se prescribe erróneamente que dicho Instituto:

“... tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios...”

(7) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral, 1/a Ed., 1973, Editorial Porrúa, S. A., México, pp. 901 y 1781.

muy a pesar de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado también es un órgano descentralizado del poder social, cuyos servicios de previsión social se les imparte exclusivamente a los trabajadores del Estado federal, tanto de base como de confianza. Sobre el particular, Trueba Urbina nos dice:(8)

'Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no forman parte de la función pública, sino que integran, con apoyo en el artículo 123, las relaciones sociales entre aquéllos.

"La doctrina social de nuestra Teoría integral y la legislación fundamental coinciden en que los institutos de previsión social de los trabajadores, a que se refieren los apartados A) y B) del artículo 123 de la Carta Magna, constituyen un servicio social; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, confundida por el texto del artículo 1° de la Ley del Seguro Social, sostuvo la tesis errónea de que el Seguro Social es una institución de servicio público, sin estudiar la naturaleza de los servicios de previsión social y sudistinción de los servicios públicos, ya que éstos se prestan a toda la colectividad, en tanto que los primeros a un grupo social: trabajadores, burócratas, campesinos, ejidatarios y comuneros, que integran la clase obrera. (174. Nota del autor: El legislador ordinario y los tratadistas mexicanos, al prohiar la tesis de que el Seguro Social es una institución de servicio público, se apartan del artículo 123 constitucional para adoptar la teoría francesa del derecho administrativo público desconociendo la existencia del derecho administrativo social en nuestra Constitución a la cual nos hemos referido en otra parte de esta obra. Así, nuestra Teoría integral evita la mutilación del derecho administrativo y lo integra con dos ramas independientes: El **derecho administrativo público** y el **derecho administrativo social**, siendo disciplina de éste el derecho administrativo laboral).

"Como se ha dicho, la Corte Suprema aplica ciegamente el mencionado precepto de la Ley del Seguro Social, sosteniendo la naturaleza pública de los servicios de seguridad social en la competencia 99/54, Antonio Tamez Morúa, Junta Federal de Conciliación Núm. 19, con residencia en Monterrey,

(8) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit., pp. 887, 888, 902 y 903.

muy a pesar de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado también es un órgano descentralizado del poder social, cuyos servicios de previsión social se les imparte exclusivamente a los trabajadores del Estado federal, tanto de base como de confianza. Sobre el particular, Trueba Urbina nos dice:(8)

‘Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no forman parte de la función pública, sino que integran, con apoyo en el artículo 123, las relaciones sociales entre aquéllos.

“La doctrina social de nuestra Teoría integral y la legislación fundamental coinciden en que los institutos de previsión social de los trabajadores, a que se refieren los apartados A) y B) del artículo 123 de la Carta Magna, constituyen un servicio social; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, confundida por el texto del artículo 1° de la Ley del Seguro Social, sostuvo la tesis errónea de que el Seguro Social es una institución de servicio público, sin estudiar la naturaleza de los servicios de previsión social y su distinción de los servicios públicos, ya que éstos se prestan a toda la colectividad, en tanto que los primeros a un grupo social: trabajadores, burócratas, campesinos, ejidatarios y comuneros, que integran la clase obrera. (174. Nota del autor: El legislador ordinario y los tratadistas mexicanos, al prohiar la tesis de que el Seguro Social es una institución de servicio público, se apartan del artículo 123 constitucional para adoptar la teoría francesa del derecho administrativo público desconociendo la existencia del derecho administrativo social en nuestra Constitución a la cual nos hemos referido en otra parte de esta obra. Así, nuestra Teoría integral evita la mutilación del derecho administrativo y lo integra con dos ramas independientes: El **derecho administrativo público** y el **derecho administrativo social**, siendo disciplina de éste el derecho administrativo laboral).

“Como se ha dicho, la Corte Suprema aplica ciegamente el mencionado precepto de la Ley del Seguro Social, sosteniendo la naturaleza pública de los servicios de seguridad social en la competencia 99/54, Antonio Tamez Morúa, Junta Federal de Conciliación Núm. 19, con residencia en Monterrey,

(8) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit., pp. 887, 888, 902 y 903.

N. L. y Central de Conciliación y Arbitraje del mismo estado, fallada el 4 de febrero de 1964.

“Los Institutos del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera y del Seguro Social de trabajadores y burócratas, constituyen órganos de servicio social, salvo cuando actúan en cobro de cuotas, es decir, como organismos fiscales autónomos por ministerio de sus leyes respectivas, entonces actúan como autoridades.

“En conclusión: las normas de previsión social, por su carácter complementario de la protección del trabajo humano integran un capítulo del **Derecho Administrativo del Trabajo**, que forma parte de nuestro grandioso y frondoso Derecho del Trabajo, único en el mundo en cuanto a su función reivindicatoria encaminada a socializar los bienes de la producción económica.”

## **B) BASE CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO SOCIAL**

“Precisamente la consignación de normas sociales en los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución de 1917, originaron la división tajante del tradicional Derecho Administrativo en dos grandes partes independientes una de otra: el Derecho Administrativo Público y el Derecho Administrativo Social, cuyas teorías están basadas en principios diversos y es más, antitéticos y antinómicos. Ello motiva que el administrativista público ignore la existencia del nuevo derecho administrativo social y maneje algunas instituciones de éste, como son los institutos de previsión social, dentro de su tradicional derecho administrativo público.” (9)

Efectivamente, tanto la Ley del Seguro Social como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reglamentan diversos textos del artículo 123 Constitucional, los que en la propia Constitución están amparados bajo el título “Del Trabajo y de la Previsión Social”, y ello nos pone de relieve que tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son órganos de previsión social, no tan solo por su propia indole sino por disposición implícita de la Constitución.(10)

(9) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit., p. 885.

(10) Cfr. Alberto Trueba Urbina. Ob. Cit., pp. 902, 903, 178 1 y ss.

Muy distinguidos administrativistas públicos, como el Maestro D. Andrés Serra Rojas, nos dice:

“La legislación administrativa moderna se orienta en el sentido de considerar los dos aspectos importantes de las empresas públicas: a.- aquellos que deben ser regulados estrictamente bajo un régimen de derecho público, en los que domina la idea de la protección del interés general y de la utilidad pública; y b.- las relaciones que pueden ser reguladas por el derecho privado, por conveniencia a la institución o por la naturaleza misma de esas relaciones.”(11)

Y de acuerdo a la transcripción que acabamos de hacer, podríamos afirmar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, no prestando servicios de interés general, es decir, a la comunidad, sino exclusivamente a los trabajadores afiliados, no debería considerarse un organismo de derecho público, sino de derecho social, lo que confirmamos prácticamente con el hecho de que ninguna otra persona que no pertenezca a la clase afiliada al Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá derecho a los servicios que dicho Instituto imparte, lo que privó a éste del carácter de establecimiento u organismo público.

### **C) LA SEGURIDAD SOCIAL: ASPIRACION UNIVERSAL**

El Anteproyecto de la Ley mexicana nos pone de manifiesto que la previsión social en todos sus aspectos, es la base de la seguridad social, significándose en una verdadera economía del capital humano tendiente a proporcionar el máximo bienestar al mayor número posible. Por otra parte, en la previsión social está implícito el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro. Es así como la previsión social está integrando un derecho nuevo, de proyecciones universales. (12)

Son órganos de previsión social el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

(11) Cfr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, T.II, 1968, Editorial Porrúa, S.A., México, p. 674.

(12) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Teoría integral, 1a. Ed. 1973. Editorial Porrúa, S. A., pp. 900, 1816, 1817, 1818.

Trabajadores del Estado así como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, mismos que encuentran su fundamento primordial en los textos del artículo 123 de nuestra Carta Magna.

No podemos dejar de mencionar dentro del sistema nacional de la previsión social, la protección que se ha dado a la clase militar, con un sentido profundamente social y humano. (13) El 11 de marzo de 1926 fué expedida la Ley de Retiros y Pensiones Militares, que fué sustituida por la del 30 de diciembre de 1939 publicada en el Diario Oficial del 15 de abril de 1940; abrogada posteriormente por la del 30 de diciembre de 1955 que fué publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1956. El Decreto que creó la Dirección de Pensiones Militares fué aprobado con fecha 26 de diciembre de 1955 y entró en vigor el 1° de marzo de 1956.

Las normas de previsión social de nuestro artículo 123, **son puntos de partida para extender la seguridad social a todos los económicamente débiles** (14) que a la luz de la Teoría integral del Maestro Trueba Urbina, tienen una función no solo protectora sino reivindicatoria, por lo que su realización implica la transformación del régimen capitalista por el socialismo, dónde la seguridad se extienda a todos los seres humanos sin distinción de clases. (15)

En concordancia con la teoría integral del artículo 123, dice con acierto Juan José Etala (16) que la seguridad social es un instrumento inapreciable de justicia social, base fundamental de la convivencia, y la misma opinión sustenta el distinguido profesor uruguayo D. Francisco de Ferrari. (17)

(13) Cfr. Francisco González Díaz Lombardo, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Universidad de Nuevo Leon, Monterrey, N. L., México 1959, p. 67

(14) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría integral, 2/a. Ed. actualizada, 1972, Editorial Porrúa, S. A., México, p. 211

(15) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Teoría integral, 1a. Ed. 1973, Editorial Porrúa, S. A., México, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. pp. 906 y 1285.

(16) Cfr. Juan José Etala, Derecho de la Seguridad Social, Buenos Aires, 1966, p. 20

(17) Cfr. Francisco de Ferrari, Los Principios de la Seguridad Social, Uruguay, 1955, p. 66

### **3. LAS LEYES REGULADORAS DE LOS ORGANOS DE LA PREVISION SOCIAL**

Para una mejor exposición de este punto, a continuación hacemos referencia a algunos de los institutos de previsión social:

#### **A) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

En lo que se refiere a este Instituto, reproducimos la fracción correspondiente del artículo 123 apartado A) que dice:

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

por ser aquí donde se origina la legislación administrativa sobre previsión social y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social como órgano descentralizado del estado para realizar fines de previsión social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como órgano descentralizado del Poder Social, ejerce funciones sociales que se dedican a la administración de servicios de previsión social exclusivos para los trabajadores. Estos servicios sociales son autónomos e independientes de cualquier otro similar del estado político-social en el orden teórico; y se rigen por la propia Ley del Seguro Social del 26 de febrero de 1973 (18) sus reglamentos y disposiciones complementarias. En cambio, los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social están amparados por la Ley Federal del Trabajo (19) reglamentaria del apartado A) del artículo 123 de la Constitución y, por ende, es competente para conocer de los conflictos laborales entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus trabajadores la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

(18) Cfr. Ley del Seguro Social, 16/a Ed., Editorial Porrúa, S. A. México 1973

(19) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Nueva Ley Federal del Trabajo, Reformada, 18/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

## **B) INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

La fuente social de este Instituto, como órgano descentralizado de la administración social, la encontramos también en el artículo 123 Constitucional, apartado A) pero en la fracción siguiente:

“XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

“Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

“Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.”

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se rige por su propia Ley, del 22 de abril de 1972, (20) reglamentos y disposiciones complementarias.

Tanto el Poder Ejecutivo Federal, por sí o por medio de sus órganos respectivos, así como las personas encargadas de dirigir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tienen la obligación de procurar no solo el ágil funcionamiento so-

(20) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

cial del Instituto, sino de evitar y aún rechazar o combatir ingerencias políticas, para que los propósitos del Gobierno Federal no resulten fallidos y, por lo mismo, también deberá impedirse la burocratización del Instituto y de sus funciones.

En atención al carácter financiero del organismo, su control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera deberá intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que a su juicio encuentre, para que se corrijan. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba y vigilar que sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que se le concedan.

Con el objeto de asegurar que todo trabajador quede inscrito y disfrute cabalmente de los beneficios del régimen propuesto, se determina el derecho de los trabajadores a proporcionar informes al Instituto, acerca de las omisiones patronales que puedan afectarlos y la propia institución, en cualquier caso, decidirá sobre la procedencia de la inscripción.

La información a los trabajadores acerca del monto de las aportaciones a su favor y la cuantía de los descuentos para pagar créditos otorgados, está ampliamente garantizada, ya que constituye un elemento de seguridad y tranquilidad, y debe proporcionarse en cualquier momento. Los patrones por su parte, están obligados a entregar constancias del registro al trabajador que deje de prestarle sus servicios.

Será la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a la que corresponda conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto; el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá a su vez, de las que se planteen entre los patrones y el propio Instituto y, serán los tribunales ordinarios los competentes pa-

ra resolver las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores por créditos que les haya concedido el propio Instituto.

El sistema de infracciones abarca tres aspectos: el que se refiere a las que se cometan a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su calidad de conjunto de normas de trabajo; el relativo al incumplimiento de cargas fiscales, y el que considera la comisión de actos que nuestra leyes penales catalogan como delitos.

Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de imponer, en su caso, las multas por infracciones que a la Ley de dicho Instituto cometan los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del propio Instituto.

### **C) INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

Igualmente, este Instituto encuentra su fuente social en el artículo 123 Constitucional; pero en el apartado B) y la fracción siguiente:

"B) Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

"XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley;

c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfru-

tarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles;

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley;

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares;

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados."

Este organismo se rige por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, (21) que entró en vigor el 1° de enero de 1960, por sus reglamentos respectivos y disposiciones complementarias.

Es también un órgano descentralizado del Poder Social y cuyos servicios de previsión social se imparten exclusivamente a los trabajadores del Estado federal, tanto de base como de confianza.

Las relaciones entre el Estado y sus trabajadores no forman parte de la función pública sino que integran, con apoyo en el artículo 123 Constitucional, las relaciones sociales entre aquellos.(22)

Entre los asegurados y los funcionarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pueden surgir también diferencias o conflictos, los que compete resolver a la Junta Directiva del propio Instituto. Los asegurados también tienen el derecho de recurrir al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o bien al amparo de la Justicia Federal cuando se trate de un acto exclusivamente administrativo.

(21) Cfr. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.

(22) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral, 1a. Ed., 1973, Editorial Porrúa, S. A., México, p. 887.

Corresponde a la Junta Directiva, como lo previene el artículo 103, fracción I, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dictar los acuerdos que se hagan necesarios para satisfacer las prestaciones que establece la Ley, disponiendo en la fracción IV el conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones en los términos de la propia ley.

Como normas procesales para las controversias, en la propia ley se encuentran disposiciones procesales de carácter administrativo que deberán aplicarse en el proceso correspondiente mediante procedimientos ligeros y ágiles, antes de llevar el conflicto al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para su solución en la vía jurisdiccional. (23)

En el proceso burocrático que es esencialmente rudimentario, en lo relativo a sanciones se establece la garantía de audiencia que comprende no solo el derecho de ser oído en el proceso, sino el de rendir pruebas; pero la revisión del proceso infraccionario corresponde a la Junta Directiva del propio Instituto. (24)

El artículo 137 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, dada la naturaleza del propio Instituto, dispone que la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley burocrática corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para aplicar y vigilar el cumplimiento de esta ley, así como para interpretarla administrativamente, por medio de disposiciones generales que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.”

Así pues, la aplicación y vigilancia de la ley burocrática corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Junta

(23) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit., pp. 1771 y 1772.

(24) Artículo 110, fracción III, Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Directiva es un organismo público con funciones sociales decisorias en relación con los conflictos que puedan surgir entre el Instituto y los burócratas, en todas las controversias que surjan con los trabajadores en el orden administrativo.

## **CAPITULO II**

### **DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

1. Naturaleza de la descentralización administrativa Social
2. El órgano del Instituto Mexicano del Seguro Social encargado de resolver controversias administrativas.

## **CAPITULO II**

### **DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

#### **1. NATURALEZA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA SOCIAL**

Nuestra Constitución de 1917, en el artículo 123, creó en norma fundamental de carácter social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, imponiéndole al Gobierno federal y a los de los estados, el deber de fomentar instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Esta norma originó la creación de los seguros sociales, en función tutelar de los trabajadores; pero el programa del mandato constitucional apuntaba desde entonces a hacer extensiva la previsión social a toda la comunidad. Posteriormente se reformó esta disposición, el 31 de agosto de 1929, concretando la nueva norma de previsión social en los términos siguientes:

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

Cuya reforma se publicó en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929, por lo que en este mandato constitucional, quedó concre-

tada la idea de la previsión social en función protectora de los trabajadores. De ahí se inició una lucha en favor de la expedición de la Ley del Seguro Social, habiéndose sucedido diversos proyectos que no tuvieron éxito.

## **A) COMISION TECNICA ENCARGADA DE ESTUDIAR EL ANTEPROYECTO DE LA "LEY DE SEGUROS SOCIALES"**

El entonces Presidente de la República, general Manuel Avila Camacho, logró la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en cuyo reglamento le asignó la vigilancia del cumplimiento de las normas legales del Seguro Social (Art. 39) y más tarde, el 2 de junio de 1941, expidió un Decreto creando una Comisión Técnica encargada de estudiar el anteproyecto de la "Ley de Seguros Sociales". A este respecto Gustavo Arce Cano (25) nos dice:

"La Comisión quedó adscrita, por disposición del Decreto, a la Secretaría del Trabajo y bajo la dirección del señor Ignacio García Téllez, quien personalmente intervino en los trabajos que prepararon el proyecto.

"Cooperaron entusiastamente en la elaboración de la referida iniciativa de ley, personalidades de relieve como los abogados Vicente Santos Guajardo, Agustín Lanuza, Jr., Alberto Trueba Urbina, Felipe Tena Ramírez, Enrique Calderón, ingeniero Miguel García Cruz, profesor Federico Bach, licenciado José Alvarado y el autor de este libro como asesor del Secretario de la Comisión.

"El proyecto de referencia con insignificantes reformas, fué enviado por el señor Presidente al Congreso de la Unión y después de los trámites legales se convirtió en Ley por Decreto de fecha 31 de diciembre de 1942."

Del mismo autor, Gustavo Arce Cano, en otro de sus libros intitulado "Los Seguros Sociales en México" (26) que data de veintiocho años a esta parte, se lee una prologación del Maestro Alberto Trueba Urbina que copiamos a la letra:

(25) Cfr. Gustavo Arce Cano, De los Seguros a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, p. 57

(26) Cfr. Gustavo Arce Cano, Los Seguros Sociales en México, México, 1944. Prólogo de Alberto Trueba Urbina.

“Qué oportuna es esta publicación, en momentos en que un oleaje de evolución consciente y álgida empuja a la institución, que es baluarte de los infortunios laborales y de las contingencias de la vida; **el Seguro Social, hacia la seguridad, social.**”

Por esa prologación podemos advertir que Trueba Urbina, desde hace veintiocho años, ya sustentaba la tesis de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no es un organismo público, sino un instituto de previsión social.

## **B) FINALIDAD DE LA INSTITUCION DEL SEGURO SOCIAL**

La Ley del Seguro Social, reglamentaria de la norma de previsión social contenida en la fracción XXIX del apartado A) del artículo 123, fué publicada en el Diario Oficial de 19 de enero de 1943, habiendo sufrido reformas en virtud de los Decretos de 30 de diciembre de 1947, 3 de febrero de 1949, 29 de diciembre de 1956, 30 de diciembre de 1959 y 30 de diciembre de 1970. La nueva Ley del Seguro Social fué promulgada el 26 de febrero de 1973 y entró en vigor el primero de abril del mismo año. (27)

La Institución del Seguro Social tiene una finalidad protectora del trabajo humano, complementando las leyes laborales que también lo protegen, pues la previsión social se encarga tan solo de tutelar a los trabajadores frente a los infortunios del trabajo, para la conservación de su salud y vida y para realizar necesidades sociales de carácter familiar; las leyes del Seguro Social en su función de previsión son exclusivamente para los trabajadores, por ahora.

## **C) CONFUSION DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS CON LOS SOCIALES, PARA EFECTOS DE DESCENTRALIZACION**

La descentralización de organismos de naturaleza social, como lo ha demostrado en varias de sus obras Alberto Trueba Urbina, no ha sido estudiada o tomada en cuenta por nuestros administrativistas públicos, en razón de que el derecho social ha sido materia que no han considerado de su incumbencia o porque, como sostiene el mismo Trueba Urbina, en realidad se trata de una ciencia nueva con caracteres muy particulares que habían quedado sumergidos en lo textos de los artículos 123 y 27 constitucionales, hasta

(27) Ley del Seguro Social, 16/a Ed., Editorial Porrúa, S. A. México 1973.

que la verdadera ideología y el espíritu que creó el 123 fuera desentrañado por él; desenterrando y escudriñando no solo los diarios del Gran Debate del Constituyente de 1917 sino aún más allá, hasta las reuniones secretas que sostuvieron los pioneros del artículo 123 en el Palacio Episcopal de Querétaro; y que culminaron el 13 de enero de 1917 con la presentación a la consideración del Congreso Constituyente de Querétaro, del proyecto del artículo sobre trabajo, al que ni siquiera se le puso número. (28)

Repetimos que, el Instituto Mexicano del Seguro Social, no prestando servicios a la comunidad sino exclusivamente a los trabajadores afiliados, no es un organismo de derecho público sino de derecho social, porque ninguna otra persona que no pertenezca a la clase afiliada a ese Instituto tiene derecho a los servicios que éste imparte, circunstancia que le priva del carácter de establecimiento u organismo público. (29)

Es inobjetable que la descentralización de los establecimientos públicos corresponde al dominio del derecho público administrativo; pero por lo que hace a la descentralización de institutos de servicio social que crean las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional, en relación con las fracciones XII y XXIX del apartado A) y XI del apartado B), la descentralización debe comprenderse en el derecho administrativo social, independientemente de que el fundamento de la descentralización expresa en la ley, tanto por lo que se refiere al aspecto público como al social, se encuentra en la fracción XXXI del apartado A) del mencionado precepto constitucional, cuya fracción determina como de jurisdicción federal los asuntos relativos a "empresas que son administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal."

A través de la **Teoría integral del derecho del trabajo y de la previsión social** (30) la que hasta ahora no ha sido controvertida, no

(28) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría integral, 2/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1972, pp. 96 y ss.

(29) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría integral, 2/a Ed. actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, pp.96 y ss.

(30) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral, 1a. Ed., Editorial Porrúa, S. A. México, 1973, pp. 901, 1781 y 1818.

puede dejarse de percibir la diferencia que media entre la descentralización de institutos públicos y de institutos de previsión social, cuyas funciones son totalmente distintas entre sí, lo que resulta indiscutible; sin embargo de lo cual hasta ahora se han estado confundiendo los establecimientos públicos con los establecimientos sociales para efectos de la descentralización, porque si como nos dice el Maestro D. Andrés Serra Rojas, (31) el servicio público es de interés general y de utilidad pública, en cambio el servicio social se concreta exclusivamente a la tutela de una clase social: la clase trabajadora.

## **D) TEORIA DE LA TRIPLE PERSONALIDAD DEL ESTADO**

El Maestro Alberto Trueba Urbina nos manifiesta así su concepción del derecho administrativo de previsión social y de su muy particular, novísima y acertada convicción sobre la triple personalidad del estado:

“Precisamente la consignación de normas sociales en los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución de 1917, originaron la división tajante del tradicional Derecho Administrativo en dos grandes partes independientes una de otra: el Derecho Administrativo Público y el Derecho Administrativo Social, cuyas teorías están basadas en principios diversos y es más, antitéticos y antinómicos.

“Ello motiva que el administrativista público ignore la existencia del nuevo Derecho Administrativo Social y maneje algunas instituciones de éste, como son los institutos de previsión social, dentro de su tradicional Derecho Administrativo Público...

“En la organización administrativa del trabajo, el estado, conforme a nuestra Constitución política, es persona de derecho público, privado y social.

“La administración ejerce funciones públicas y sociales que han sido ya delimitadas, de manera que la descentralización

(31) Cfr. Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, T.II, 1/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., 1968, p. 674; y Gabino Fraga, Derecho Administrativo, 14/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., 1971; así como Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, 3/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, pp. 64, 65 y ss.

administrativa pública opera mediante la facultad del estado, como persona jurídica de derecho público, para transmitir a organismos diversos de los estatales, funciones de servicios públicos, por ejemplo: Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, y otras instituciones de este tipo; pero tratándose de la descentralización administrativa social, para administrar servicios sociales, es función del estado político a través del poder legislativo, dictar leyes en relación con dichos servicios y crear organismos descentralizados del poder público y del social y que por lo mismo no tienen carácter de autoridades, sino de instituciones descentralizadas de ambos poderes, aunque las propias leyes implícitamente reservan al Poder Ejecutivo Federal facultades de mando en relación con dichas instituciones..." (32)

"...a pesar de la disposición constitucional sobre descentralización, los administrativistas públicos no perciben la diferencia... sin embargo, insistimos en la diferencia de unos y otros fundándonos en que el concepto de servicio público es distinto del concepto de servicio social: El servicio público se presta a toda la comunidad, en tanto que el servicio social se concreta exclusivamente a la tutela de una clase social, como es la clase trabajadora. No obstante, la Ley del Seguro Social, en su artículo 5o. declara enfáticamente que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público, cuando constitucionalmente es un organismo de previsión social...

"La confusión del legislador no fué advertida por los administrativistas públicos, y a ello se debe que en sus tratados incluyan como organismos descentralizados del poder público a los mencionados institutos de previsión social.

"Pongamos los puntos sobre la íes: Tanto la Ley del Seguro Social como la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, reglamentan diversos textos del artículo 123 constitucional, debiendo recordarse que dichos textos se cobijan con un rubro notoriamente expresivo: Del Trabajo y de la Previsión Social. De tal manera que tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,

2) Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral, 1a. Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 901.

son órganos de previsión social por disposición expresa del mencionado artículo 123 de la Constitución, por lo que la teoría del legislador ordinario y la de los administrativistas públicos resulta equivocada, porque estos institutos no son organismos públicos sino, como se ha dicho ya, son de carácter social... (33)

Efectivamente, el Constituyente de Querétaro puso dentro del marco "Del Trabajo y de la Previsión Social" a los institutos destinados a proteger y tutelar exclusivamente a la clase trabajadora; a todos aquellos que presten un servicio a otro y que resulten explotados no solo dentro del campo de la producción económica, sino en cualquier actividad laboral.

Nos sigue diciendo Trueba Urbina, que en casi todos los países del mundo como el nuestro nos encontramos con instituciones u organismos descentralizados del poder público; y aún cuando no se les da el carácter de autoridades, si se les otorga en materia fiscal la facultad económico-coactiva que es propia y característica de la autoridad; pero en lo que concierne a los institutos de previsión social, éstos figuran indebidamente en los tratados de los administrativistas públicos si se toma en cuenta que los servicios que prestan estos institutos no tienen carácter público desde el momento en que se trata de servicios sociales exclusivamente para los trabajadores, y expone:

"...tenemos que admitir forzosamente la descentralización administrativa de los organismos de previsión social, porque en esta forma el poder público les otorga fuerza política que resulta superior a sus actividades sociales...

"Así nace la nueva teoría de la descentralización administrativa social que proclamamos, aún cuando no exista una autoridad social con fuerza ejecutiva que designe a los directores de estos organismos, sino que es el propio Presidente de la República el que hace las designaciones; pero el poder político que le da el Ejecutivo Federal no puede desvirtuar los preceptos de la Constitución que consideran a dichos organismos como de previsión social..." (34)

(33) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit., p. 902.

(34) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit., p. 903.

Por lo expuesto podemos concluir que todos los institutos que ejercen funciones de previsión social de los trabajadores, son eminentemente sociales, y la intervención del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones, no los convierte en órganos políticos sino que conservan su carácter esencialmente social; y aún cuando en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, otras disposiciones que se refieren a conceptos básicos sobre higiene y previsión social en la propia ley fundamental, también son de naturaleza social y no política.

## **2. EL ORGANO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL ENCARGADO DE RESOLVER CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS**

Los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social, por mandato de ley, son en primer término la Asamblea General, y le siguen en orden jerárquico, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General.

En consecuencia, la autoridad suprema del Instituto Mexicano del Seguro Social es la Asamblea General, como queda dicho en el párrafo precedente; y esta Asamblea General, debe integrarse en forma tripartita por el Ejecutivo Federal, organizaciones patronales y organizaciones de trabajadores. Debe ser integrada por diez miembros por cada una de dichas partes, o sea por un total de treinta miembros. Duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos. El Ejecutivo de la Unión es el encargado de establecer las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General y tiene además facultad de calificar la elección.

La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año, y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario de acuerdo con lo dispuesto por el reglamento relativo.

En la Asamblea General se discute y se resuelve anualmente el estado de ingresos y egresos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y gastos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Cada tres años se discuten, y se aprueban o se objetan para su modificación los balances actuariales y contables que debe presentar precisamente cada trienio el Consejo Técnico.

También por mandato de Ley, por lo menos cada tres años al practicarse el balance actuarial debe examinarse la suficiencia de los recursos para los diferentes ramos en que opera el seguro. Al elaborar el balance actuarial el Instituto tiene la obligación de investigar estadísticas sobre el desarrollo de los fenómenos colectivos de importancia para la vida del Seguro Social y debe establecer la comprobación de su efectivo desarrollo con las previsiones actuariales.

Del superavit que, en su caso, llegare a arrojar el balance actuarial, la ley establece que éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del veinte por ciento de la suma de las reservas técnicas. Lo que del superavit sobrepase a este límite, quedará a decisión de la Asamblea General, para mejorar las prestaciones de los diferentes ramos del Seguro Social.

## **A) EL CONSEJO TECNICO, COMO ORGANO ENCARGADO DE RESOLVER CONTROVERSIAS ADMINISTRATIVAS**

En el Capítulo III, artículo 252 de la Ley del Seguro Social, se establece que el Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto Mexicano del Seguro Social y que estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del estado, con sus respectivos suplentes y que el Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

El Director General será siempre uno de los consejeros del estado y presidirá el Consejo Técnico.

## **B) LA RENOVABILIDAD DEL CONSEJO TECNICO Y LA REVOCABILIDAD DE SUS CONSEJEROS**

Cuando proceda la renovación del Consejo Técnico, los tres sectores representativos, del estado, de los patrones y de los trabajadores, propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de consejero. La designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fija el reglamento respectivo. Los consejeros durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La designación de consejero será revocable siempre y cuando sea pedida por los miembros del sector que hubiese propuesto al consejero de que se trate o bien por causas justificadas para ello; pero en todo caso el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, mediante procedimientos de acuerdo con el reglamento y en que se oiga en defensa al consejero cuya remoción se solicite.

Dentro de las atribuciones del Consejo Técnico, la ley señala la de decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido por la Ley del Seguro Social y sus reglamen-

tos; resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determinan la Ley y sus reglamentos respectivos; establecer y clausurar Delegaciones del Instituto; convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria; discutir y en su caso aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General; expedir los reglamentos interiores que menciona la fracción X del artículo 240 de la Ley; conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las Dependencias competentes; extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios; proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de la Ley; autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas; conceder a derecho-habientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socio-económico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por la Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo; autorizar, en la forma y términos que establece el reglamento respectivo, a los consejos consultivos delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274; y las demás que señalen la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, así como nombrar y remover al secretario general, a los sub-directores, jefes del servicio y delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de la Ley del Seguro Social, que habla;

### **C) DE LAS ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL**

Establece que el Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación.

- IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable del estado de ingresos y gastos;
- VI. Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;
- VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;
- VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y
- IX. las demás que señale la Ley y sus reglamentos.

El artículo 258 de la propia Ley del Seguro Social por otro lado, establece que el Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fija el reglamento; y que el efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

## **D) LA COMISION DE VIGILANCIA**

La Asamblea General designa a la Comisión de Vigilancia que está compuesta por seis miembros. Para formar esta comisión, cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propone dos miembros propietarios y dos suplentes que duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal también, cuando lo estima conveniente, puede disminuir a la mitad la representación estatal.

La designación de miembros de la Comisión de Vigilancia puede ser revocable, siempre y cuando la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al representante de que se trate, o bien porque medien causas justificadas para ello. En todo caso, igualmente el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General que será la que resuelva lo conducente mediante procedimiento de acuerdo con el reglamento, en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicita.

La Comisión de Vigilancia tiene atribuciones para vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley y sus reglamentos; practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto; sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social, presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y en casos graves y bajo su propia responsabilidad puede citar a Asamblea General extraordinaria.

### **E) NOMBRAMIENTO DEL DIRECTOR GENERAL**

El Director General es nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento y de reconocida honorabilidad y capacidad técnica. Solo podrá ser destituido por el Presidente de la República por causas graves, mediante una investigación en que se oiga su defensa. La Ley no señala término a la gestión del Director General.

### **F) LA SECRETARIA GENERAL**

En el órgano encargado de auxiliar en sus labores a la Dirección General y su titular funge como secretario del Consejo Técnico y de la Asamblea General.

## **CAPITULO III**

### **RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

1. El recurso de inconformidad
2. Reglamentos de las inconformidades

## **CAPITULO III**

### **RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

#### **1. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

En caso de inconformidad de los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o beneficiarios que consideren impugnable algún acto definitivo del Instituto, sobre inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgos, pago de capitales constitutivos, así como cualquier otro acto del Instituto que lesione los derechos de los asegurados, el afectado tiene la facultad del recurso de Inconformidad ante el Consejo Técnico del propio Instituto, quien resolverá lo que proceda en definitiva.

El Reglamento de Inconformidades establece procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del procedimiento de inconformidad, pero cuando las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto no hayan sido impugnadas en forma y tiempo que señala el reglamento correspondiente, se reputarán como actos consentidos.

#### **A) EL CONSEJO TECNICO**

La dependencia del Instituto Mexicano del Seguro Social encargada de tramitar las inconformidades, no es un tribunal en el que se resuelvan controversias que puedan afectar los derechos del

Instituto frente a terceros, sino que simplemente es el propio Instituto quien resuelve las inconformidades correspondientes.

El Consejo Técnico es, como se establece en el Capítulo III, artículo 252 de la Ley del Seguro Social, el representante legal y el administrador del Instituto Mexicano del Seguro Social y, por consiguiente, el órgano competente para resolver controversias administrativas. El recurso de inconformidad se estableció para que sean rectificadas o ratificadas aquellas resoluciones dictadas por funcionarios inferiores de ese organismo en perjuicio de los patrones o trabajadores, cuando tales resoluciones no se justifiquen o carezcan de base jurídica.

## **B) OFICINA DE INCONFORMIDADES**

Siendo el recurso de inconformidad de carácter netamente administrativo, como elemento fundamental para su eficaz funcionamiento se creó una Oficina de Inconformidades haciéndola depender directa y exclusivamente del Consejo Técnico; y así lo prescribe el artículo 2° del Reglamento de Inconformidades que establece:

“El trámite de las inconformidades estará a cargo de la oficina de inconformidades, dependiente del Consejo Técnico...”

Este recurso de inconformidad tiene por objeto disminuir las controversias jurisdiccionales, permitiendo, como antes expresamos, que sean ratificadas o rectificadas las determinaciones de las diversas dependencias del Instituto por el Consejo Técnico, a efecto de que solo sean materia de controversias jurisdiccionales los casos que en forma expresa haya confirmado el Instituto, exceptuando aquellos que el Consejo Técnico anula mediante el precitado recurso.

## **C) FUENTE QUE INSPIRO EL RECURSO**

El recurso de inconformidad fue inspirado en la Ley Checoslovaca del Seguro Social. (35) con el mismo fin de disminuir en todo cuanto sea posible, los juicios contenciosos que pudieran suscitarse, ante los tribunales, entre patrones o trabajadores y el Instituto con motivo de la aplicación de la Ley del Seguro Social.

(35) Cfr. Alfonso Herrera Gutiérrez, Interpretaciones Jurídicas del Seguro Social, México, 1966, p. 236.

## 2. REGLAMENTACION DE LAS INCONFORMIDADES.

La antigua Ley del Seguro Social, en su Capítulo IX, bajo el rubro 'De las normas para casos de controversia' consignaba el recurso de inconformidad, como sigue:

"Artículo 133. En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva.

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

"El reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo."

La nueva Ley del Seguro Social lo reproduce pero en su Capítulo II y artículos que a continuación transcribimos, en los siguientes términos:

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

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

"Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que

señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos."

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

Como por disposición del Artículo Tercero Transitorio de la misma Ley, las disposiciones reglamentarias que no se opongan a dicha Ley continuarán vigentes; consiguientemente el Reglamento del artículo 133 de la antigua Ley se encuentra en vigor, porque sus disposiciones no se oponen a la nueva Ley.

Enseguida se reproduce el Reglamento, por constituir el objeto principal de esta tesis:

## **REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

### **CAPITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Art. 1° La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este reglamento, o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación y a las de la Ley Federal del Trabajo.

Art. 2° El trámite de las inconformidades estará a cargo de la oficina de inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. El secretario general autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución teniendo el mismo funcionario facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento económico-coactivo cuando sea procedente.

Art. 3° El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso;

b) mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste ese acto y citando en su caso las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer;

c) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma, y

d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso.

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

Art. 4° El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que el recurrente haya sido notificado de la determinación que impugne. La interposición del recurso se hará directamente o por medio de correo certificado, en escrito dirigido al Consejo Técnico del Instituto. En el segundo de estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella en que éste hubiere sido depositado en la oficina postal correspondiente. Cuando el recurso se interpusiere extemporáneamente, será desechado de plano. Si la extemporaneidad resultare acreditada en el curso del procedimiento, la resolución definitiva decretará el sobreseimiento.

Art. 5° En los casos de inconformidad interpuesta por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, hechas por el Instituto en los términos de la parte final del artículo 17 de la Ley, la oficina de inconformidades dará vista a los sindicatos titulares de los contratos valuados, por un término de ocho días, para que éstos manifiesten su anuencia u oposición con los puntos de vista patronales y aporten las pruebas y alegatos que a su interés convenga hacer valer.

Tratándose de inconformidades que interpongan los asegurados, o sus beneficiarios por reconocimiento de prestaciones en

efectivo, mayores que las concedidas por el Instituto, o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva de éste último para que, en los términos del párrafo anterior, intervenga en el procedimiento.

En los casos a que se refiere este artículo, los quejosos estarán obligados a exhibir una copia mas de su escrito de inconformidad por cada uno de los sindicatos o de los patrones que deban ser llamados al procedimiento, así como a mencionar con claridad el nombre y domicilio donde dichos terceros pueden ser citados para el efecto.

Art. 6° Las notificaciones se harán a los recurrentes:

a) Personalmente, en la forma señalada por el Código Fiscal de la Federación, cuando se trate de resoluciones definitivas o de acuerdos que desechen o den entrada al recurso, que rechacen una garantía o que contengan el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

b) Por lista que se fijará en la tabla de avisos de la oficina de inconformidades, tratándose de los demás acuerdos de trámite.

Art. 7°. Las notificaciones que deban hacerse a terceros se verificarán siempre, en forma personal. Sin embargo, en el caso del artículo 6°, una vez hecha la primera notificación a los terceros interesados, se observarán respecto de ellos las reglas contenidas en el artículo inmediato precedente.

Art. 8° 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.

La lista de que habla el inciso b) del artículo 6° mencionará: el número del expediente en el que se dicte el proveído; nombre del recurrente; fecha del acuerdo que se trate de notificar y nombre del tercer interesado, si lo hubiere.

Las notificaciones surtirán sus efectos al día siguiente de la fecha en que se hayan hecho saber a los interesados, ya sea personalmente, por lista, o mediante la entrega del oficio notificadorio, según la tarjeta de acuse de recibo correspondiente.

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones comenzarán a correr el día siguiente de la fecha en que unos y otras sean notificados. En estos términos, solo se computarán los días hábiles,

entendiendo por tales aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto.

En lo no previsto en la materia por este reglamento, se estará a lo que dispone la sección segunda del Capítulo IV, Título 4°, del Código Fiscal de la Federación.

Art. 9°. Al interponer el recurso de inconformidad, cuando el impugnador lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personería con apego a las reglas del derecho común. Si no se acompañare con el escrito en que se interponga el recurso, el documento necesario para acreditar la personalidad del representante o mandatario, se prevendrá al interesado que haga la justificación correspondiente en el término de 5 días, con el apercibimiento de que, si no lo verifica, se desechará la reclamación, haciéndose efectivo el apercibimiento cuando así corresponda.

Art. 10. Las actuaciones en los recursos de inconformidad pueden tener lugar, previo acuerdo del Consejo Técnico o del secretario general, en su caso, en días y horas inhábiles.

Cuando no sea posible concluir una diligencia o actuación dentro de las horas hábiles del día en que se hubieren iniciado, el Consejo Técnico o el secretario general, en su caso, podrán habilitar el tiempo necesario para el desahogo de la actuación o diligencia de que se trate.

## **Capítulo II**

### **DE LA TRAMITACION DEL RECURSO**

Art. 11. Admitido que hubiere sido el recurso de inconformidad, se pedirán de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el preciso término de tres días, a menos que fuere necesario practicar alguna inspección o diligencia especial, en cuyo caso el secretario general, en vista de las circunstancias, señalará el término dentro del cual habrá de ser producido el informe solicitado.

Art. 12. Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes, a menos que, por no estar a disposición del interesado, deban recabarse por la oficina de inconformidades, en cuyo caso el impugnador deba designar los archivos,

protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios.

La prueba pericial se ofrecerá designando el recurrente al perito que le corresponda, el cual habrá de tener conocimiento en la ciencia o arte sobre la que verse la prueba y llenar los requisitos que, en su caso, exija la Ley General de Profesiones. La dependencia del Instituto de la que emane el acto reclamado, designará a su vez otro perito, en los términos anteriores, y el tercero, en caso de discordia, será nombrado por la Secretaría de Economía, previa solicitud de la oficina de inconformidades.

La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deha versar.

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

En el recurso de inconformidad no será admitida la prueba confesional; pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso a debate.

Art. 13. Las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

Art. 14. Para la recepción de las pruebas se señalarán las fechas que sean necesarias para que tengan lugar las distintas diligencias propuestas.

Art. 15. El Consejo Técnico y la secretaría general tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes. Los acuerdos para mejor proveer se notificarán al recurrente por medio de correo certificado, cuando menos con veinticuatro horas de anticipación si se tratare de practicar alguna diligencia.

Art. 16. Las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince días que podrá ser prorrogado por una sola vez, a juicio de la secretaría general.

Art. 17. Concluído el término de la recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de quince días. Pa-

ra el efecto, la oficina de inconformidades elevará al Consejo Técnico, por conducto de la secretaría general, el expediente con un proyecto de fallo que servirá de base para la discusión y votación del negocio.

Art. 18. Los proyectos de resolución serán elaborados por la oficina de inconformidades y sometidos a la consideración del Consejo Técnico, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se dé por terminado el trámite de los expedientes relativos. Las resoluciones definitivas serán firmadas por el presidente y autorizadas por el secretario general, devolviéndose a la oficina de inconformidades para su notificación.

Art. 19. Las resoluciones en inconformidades se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico. Fungirá como ponente o relator en la resolución de los negocios, el consejero designado conforme al régimen interno de gobierno del Consejo Técnico.

Art. 20. En caso de disenso, los consejeros disidentes expresarán, al votar, por qué opinaron en contra, pudiendo, si lo estimasen conveniente, formular voto particular, razonado, que se agregará al expediente. El voto particular será formulado precisamente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la discusión del negocio.

Art. 21. La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común, a menos que el Consejo Técnico estime pertinente apartarse de dichas reglas, en cuyo caso razonará cuidadosamente la parte conducente de su fallo.

Art. 22. La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida la conducente sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas recabadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo.

Art. 23. Las resoluciones se notificarán por la oficina de inconformidades a los interesados, en forma personal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que reciba del Consejo Técnico los expedientes relativos.

Art. 24. Las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se ejecutarán en el término de quince días, salvo en el caso de que la secretaría general ampliare ese plazo.

Art. 25. El incumplimiento de las disposiciones de este reglamento por parte del personal encargado de su aplicación, será castigado disciplinariamente por el Consejo Técnico.

### **CAPITULO III**

#### **RECURSOS DEL PROCEDIMIENTO**

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

### **CAPITULO IV**

#### **SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ECONOMICO-COACTIVO**

Art. 27. La suspensión del procedimiento económico-coactivo será decretada por el secretario general, con su sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

Cuando el acto reclamado esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante la secretaría general o ante las cajas o autoridades ejecutoras correspondientes y se sustanciará aplicando también, en todo lo conducente, las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación.

Art. 28. Si el fallo fuere favorable al recurrente, se cancelará en la medida que el mismo determine, la garantía otorgada, devolviéndose el pago condicional que se hubiere efectuado.

### **TRANSITORIOS**

Art. 1° Este reglamento entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Art. 2° Se derogan las disposiciones reglamentarias que se opongan a lo previsto en el presente reglamento.

Art. 3° Los recursos de inconformidad pendientes al entrar en vigor este reglamento, se tramitarán y resolverán con apego a las disposiciones del mismo.

Para su debida aplicación y observancia, expido el presente reglamento en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México Distrito Federal, a los veinte días del mes de octubre de mil novecientos cincuenta.- Miguel Alemán.- (Rúbrica).- El Secretario de Economía, Antonio Martínez Báez.- (Rúbrica).- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ramón Beteta.- (Rúbrica).

Por disposición del Artículo Tercero Transitorio de la nueva Ley del Seguro Social, como antes se ha indicado, subsiste en vigor este reglamento, correspondiente en la actualidad a los artículos 274 y 275 de la misma que rige, por virtud de su Artículo Primero Transitorio, desde el 1° de abril de 1973.

## **CAPITULO IV**

### **PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

1. La acción de los trabajadores y sus derecho-habientes
2. Tramitación de los conflictos administrativos
3. Naturaleza de la resolución que se dicta en el conflicto.

## **CAPITULO IV**

### **PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

#### **1. LA ACCION DE LOS TRABAJADORES Y DE SUS DERECHO - HABIENTES**

En la Ley del Seguro Social ha sido instituido un recurso de inconformidad para resolver cualesquiera actos del Instituto que lesionen a los trabajadores y a sus beneficiarios o a los patrones. Por la naturaleza de este recurso se estimó conveniente dejar a opción de los interesados el agotarlo o acudir directamente a los tribunales para substanciar su reclamación. Agotado dicho recurso o en caso de desestimarlos, será la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a la que corresponda conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores y el Instituto; el Tribunal Fiscal de la Federación conocerá a su vez, de las que se planteen entre los patrones y el pro-Instituto y, por último, serán los tribunales ordinarios los competentes para resolver las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores por créditos que les haya concedido el propio Instituto.

#### **A) VIGENCIA DEL REGLAMENTO DE INCONFORMIDADES**

En virtud del Artículo Tercero Transitorio de la nueva Ley del Seguro Social, que fué promulgada el 26 de febrero de 1973 y que entró en vigor el primero de abril del mismo año, ha quedado vigente el Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social publicado en "Diario Oficial" del 17 de noviembre de 1950; y que actualmente queda referido a los artículos 274 y 275 de la nueva Ley. La tramitación del recurso de inconformidad deberá ajustarse a las disposiciones de dicho Reglamento o, en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación y a las de la Ley Federal del Trabajo.

## **B) ORGANO DEL CONSEJO TECNICO ENCARGADO DE LA TRAMITACION DE LAS INCONFORMIDADES**

El trámite de las inconformidades estará a cargo de la oficina de inconformidades dependiente del Consejo Técnico del Instituto. El secretario general autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución; y el mismo funcionario tiene facultades para resolver sobre la admisión del recurso y aún para la suspensión del procedimiento económico-coactivo cuando sea procedente.

## **C) FORMALIDADES DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD**

Por establecerlo así el artículo 3o. del reglamento de inconformidades, el escrito de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna como no sea a los siguientes:

## **D) REQUISITOS QUE DEBERA LLENAR EL ESCRITO DE INCONFORMIDAD**

1o. Debe expresarse el nombre y el domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal o de su cédula de inscripción como asegurado, según sea el caso;

2o. Debe mencionarse con precisión la oficina o funcionario del que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste este acto que se reclama y citando, en su caso, las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que consta la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer;

3o. Debe contener una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma;

4o. Debe contener una relación de las pruebas que se pretenden someter para justificar los hechos en que se apoye el recurso; y

5o. Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme.

## **E) TERMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que el recurrente haya sido notificado de la determinación que impugne. La interposición del recurso se hará directamente o por medio de correo certificado, en escrito dirigido al Consejo Técnico del Instituto. Si es por medio de correo certificado se tendrá como fecha de presentación del escrito aquella en que éste hubiere sido depositado en la oficina postal correspondiente. Cuando el recurso se interponga extemporáneamente será desechado de plano y si la extemporaneidad resultare acreditada en el curso del procedimiento, la resolución definitiva decretará el sobreseimiento.

En los casos de inconformidad interpuesta por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, hechas por el Instituto con apego a la Ley del Seguro Social, la oficina de inconformidades dará vista a los sindicatos titulares de los contratos valuados, por un término de ocho días, para que éstos manifiesten su anuencia u oposición con los puntos de vista patronales y aporten las pruebas y alegatos que a su interés convenga hacer valer.

Tratándose de inconformidades que interpongan los asegurados o sus beneficiarios por reconocimiento de prestaciones en efectivo, mayores que las concedidas por el Instituto, o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva del mismo para que intervenga en el procedimiento.

En estos casos se tiene la obligación de exhibir una copia mas del escrito de inconformidad para cada uno de los sindicatos o de los patrones que deban ser llamados al procedimiento, debiéndose mencionar con toda claridad el nombre y domicilio donde puedan ser citados para el efecto.

## **F) LAS ACTUACIONES EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

Las actuaciones en el recurso de inconformidad pueden tener lugar en días y horas inhábiles previo acuerdo, en su caso, del Consejo Técnico o del secretario general. El mismo Consejo Técnico o el secretario general podrán habilitar el tiempo necesario para el desahogo de la actuación o diligencia de que se trate, cuando no sea posi-

ble concluir una diligencia o actuación dentro de las horas hábiles del día en que se hubiere iniciado.

## **G) JUSTIFICACION DE PERSONERIA**

Al interponer el recurso de inconformidad, cuando se haga en representación de otra persona física o moral, debe justificarse la personería con apego a las reglas del derecho común, y de acuerdo con el derecho común, es decir, con base a lo que preceptúa el artículo 2555 del Código Civil vigente, para el Distrito y Territorios Federales en asuntos del orden común; y en toda la República en asuntos del orden federal, el mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificarse las firmas del otorgante y testigos, ya sea ante notario, ante los jueces, o ante las autoridades administrativas correspondientes, cuando sea general o cuando el interés del negocio para el que se confiere llegue a cinco mil pesos o exceda de esa cantidad.

Si el documento necesario para acreditar la personalidad del representante o mandatario no se acompañare con el escrito en que se haya interpuesto el recurso, se le prevendrá para que haga la justificación respectiva dentro del término de cinco días; apercibiéndolo de que si no lo hace se dará por desechada la reclamación.

ble concluir una diligencia o actuación dentro de las horas hábiles del día en que se hubiere iniciado.

## **G) JUSTIFICACION DE PERSONERIA**

Al interponer el recurso de inconformidad, cuando se haga en representación de otra persona física o moral, debe justificarse la personería con apego a las reglas del derecho común, y de acuerdo con el derecho común, es decir, con base a lo que preceptúa el artículo 2555 del Código Civil vigente, para el Distrito y Territorios Federales en asuntos del orden común; y en toda la República en asuntos del orden federal, el mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificarse las firmas del otorgante y testigos, ya sea ante notario, ante los jueces, o ante las autoridades administrativas correspondientes, cuando sea general o cuando el interés del negocio para el que se confiere llegue a cinco mil pesos o exceda de esa cantidad.

Si el documento necesario para acreditar la personalidad del representante o mandatario no se acompañare con el escrito en que se haya interpuesto el recurso, se le prevendrá para que haga la justificación respectiva dentro del término de cinco días; apercibiéndolo de que si no lo hace se dará por desecheda la reclamación.

## **2. TRAMITACION DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**

Una vez que hubiere sido admitido el recurso de inconformidad, los informes correspondientes a las dependencias del Instituto serán pedidos de oficio; cuyas dependencias deberán rendirlos precisamente dentro del término de tres días, salvo que fuera menester la práctica de alguna inspección o diligencia especial. En este caso y dadas las circunstancias, el secretario general señalará el término dentro del cual habrá de ser producido el informe necesario.

### **A) LAS DIFERENTES PRUEBAS QUE PROCEDAN**

Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes, a menos que el interesado no las tenga a su disposición y éstas deban ser recabadas por la oficina de inconformidades, para lo cual el impugnador tiene la obligación de designar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse los elementos probatorios en cuestión.

La prueba pericial debe de ofrecerse designado el recurrente al perito correspondiente, quien habrá de tener conocimiento en la ciencia o arte sobre la que verse la prueba, llenando en todo caso los requisitos que exija la Ley General de Profesiones. La dependencia del Instituto de la que emane el acto reclamado designará a su vez otro perito, mas en caso de divergencia será nombrado un tercero por la Secretaría de Economía, previa solicitud de la oficina de inconformidades.

La prueba de inspección deberá ser ofrecida estableciendo debidamente los puntos sobre los que deba versar.

La prueba testimonial deberá proponerse especificando los nombres y domicilios de los testigos y deberá acompañarse el interrogatorio respectivo, salvo que el interesado prefiera formular verbalmente las preguntas del caso.

La prueba confesional no será admitida en el recurso de inconformidad; pero sí harán fé los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto relativos al caso a debate.

No serán admitidas las pruebas que no se relacionen estrictamente con la inconformidad, o que sean contrarias a derecho o a la

moral. Para la recepción de las pruebas serán señaladas las fechas que fueren necesarias a fin de que tengan lugar las distintas diligencias propuestas.

## **B) DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER**

El Consejo Técnico y la secretaría general tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando a su juicio los elementos probatorios aportados sean insuficientes. Estos acuerdos para mejor proveer serán notificados al recurrente por medio de correo certificado y por lo menos con veinticuatro horas de anticipación si se tratare de practicar alguna diligencia.

Las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince días que a juicio de la secretaría general podrá ser prorrogado por una sola vez.

## **C) LOS PROYECTOS DE RESOLUCION**

El fallo respectivo deberá pronunciarse dentro del lapso de quince días una vez agotado el término de la recepción de pruebas, para lo cual la oficina de inconformidades por conducto de la secretaría general, elevará al Consejo Técnico el expediente con un proyecto de resolución que servirá de base para la discusión y votación del negocio.

Estos proyectos de resolución deben ser elaborados por la oficina de inconformidades y sometidos a la consideración del Consejo Técnico, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se haya dado por terminado el trámite de los expedientes relativos, debiendo ser firmadas las resoluciones definitivas por el presidente del Consejo Técnico y autorizadas por el secretario general, devolviéndolas a la oficina de inconformidades para su notificación.

## **D) LAS RESOLUCIONES DE INCONFORMIDADES**

Se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico y fungirá como ponente o relator en la resolución de los negocios, el consejero designado conforme al régimen interno de gobierno del Consejo Técnico. En caso de disenso los consejeros disidentes expresarán al votar por qué opinaron en contra pudiendo, si así lo estiman conveniente, formular voto particular razonado que será agregado al expediente. Este voto particular deberá ser formulado precisamente deñ-

tro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la discusión del negocio.

Si el Consejo Técnico estimare pertinente apartarse de las reglas del derecho común para la apreciación de las pruebas, deberá entonces razonar cuidadosamente la parte conducente de su fallo.

No se sujetará a regla especial alguna la resolución que se dicte en el recurso de inconformidad, sino que para su legalidad bastará con que se ocupe de los motivos de impugnación alegados por el inconforme y que decida lo conducente sobre las pretensiones aducidas, pero analizando las pruebas recabadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo.

Las resoluciones se notificarán por la oficina de inconformidades a los interesados, en forma personal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que ésta reciba del Consejo Técnico los expedientes relativos; y las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se deberán ejecutar en el término de quince días, salvo en el caso de que la secretaría general decidiera ampliar este plazo.

## **E) RECURSO DE REVOCACION**

Contra las resoluciones de la secretaría general en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico, cuyo recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido, decidiéndose de plano sin substanciación alguna.

## **F) SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ECONOMICO-COACTIVO**

La suspensión del procedimiento económico-coactivo será decretada por el secretario general, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y siempre mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

A elección del interesado, si el acto reclamado está en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse ante la secretaría general o ante las cajas o autoridades ejecutoras correspondientes; y se substanciará igualmente, aplicando en todo lo conducente las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación.

Quando el fallo fuere favorable al recurrente, la garantía otorgada se cancelará en la medida que el mismo fallo determine, devolviéndose al recurrente el pago condicional que se hubiere efectuado.

### 3. NATURALEZA DE LA RESOLUCION QUE SE DICTA EN EL CONFLICTO

En la doctrina, los conceptos de previsión y seguridad sociales se impartían considerándolas como ramas independientes del derecho del trabajo; o bien, implicándolas como parte de éste dada la íntima relación que hay entre el trabajo y la protección del mismo y entre las relaciones laborales y en todo aquello que conserve a la salud, a la vida y al porvenir de los trabajadores y sus familiares, especialmente como fin hacia la revaloración del hombre, del bienestar colectivo y de la paz social.

#### A) EL TRABAJO Y LA PREVISION SOCIAL

En nuestro régimen constitucional, y en nuestra Constitución de hecho política-social, el derecho del trabajo y el de la previsión social están enlazados de tal manera que no podríamos hacer abstracción uno del otro, como nos dice el maestro Alberto Trueba Urbina textualmente, (36) al estar cobijados bajo el mismo rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social" de tal manera que dentro de un único precepto nos encontramos derechos de los trabajadores en cuanto a jornada, salarios, etc., y derechos de los mismos para ser protegidos, prohibiendo labores insalubres y peligrosas para mujeres y menores así como el trabajo de menores de 14 años; prohibiendo la realización de esfuerzos de las mujeres antes del parto y preceptuando sus correspondientes descansos. También obliga a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, a crear mercados y servicios públicos, a establecer escuelas, impidiéndose expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar en lugares cercanos a los centros de trabajo. Asimismo los obliga a garantizar la higiene y seguridad en los centros de trabajo, a prevenir y reparar riesgos profesionales, creándose los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte, y estableciendo la colocación gratuita de los trabajadores. Todo lo cual puede verse en los diversos derechos que se consagran en el artículo 123 Constitucional en sus dos apartados A) y B), así como las correspondientes responsabilidades de los empresarios y del Estado patrón.

(36) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría integral, 1a. Ed., Editorial Porrúa, S. A. México, 1973 p. 902..

## **B) CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DEL DERECHO SOCIAL**

El derecho social fué consagrado, como nueva rama del derecho hecha ley fundamental, en la Constitución, desde 1917 frente al derecho individual o garantías individuales y se ha sobrepuesto como un concepto con significación propia y, en sentido estricto, como derecho de grupos sociales débiles. El derecho social es el derecho de los débiles; y en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917 es derecho de los trabajadores y de la clase obrera; (37) pero el derecho social nuestro es más que una norma proteccionista o niveladora, a la luz de la teoría integral que descorrió el velo con que se cubrieron por más de cincuenta años los principios y textos del artículo 123; es expresión de justicia social que reivindica. El primero en México en hacer referencia al derecho social, ha sido el Diccionario de Derecho Obrero (38) que hace destacar la legislación del trabajo como rama del derecho social. Actualmente la mayoría de los juristas de todas las latitudes reconocen el derecho social como una nueva rama del derecho entre el derecho público y el derecho privado. (39)

## **G) TEORIAS INTEGRADORAS DEL DERECHO SOCIAL**

Una es la difundida y aceptada unánimemente; y sostiene el caracter proteccionista, tutelar del débil, igualitario y nivelador del derecho social, y como parte de éste el derecho obrero y el derecho económico. (40)

(37) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, 2/a Ed. actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972, p. 149

(38) Cfr. Alberto Trueba Urbina, Diccionario de Derecho Obrero, 1/a Ed., Mérida, Yuc. México, 1935, p. 5

(39) Cfr. Citas de Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría integral, 2/a Ed. actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México 1972, p. 151: Georges Ripert, El Régimen Democrático y el Derecho Civil Moderno, Editorial José M. Cajica, Jr., Puebla, Pue., México 1951.- Carlos García Oviedo, Tratado Elemental de Derecho Social, Madrid, 1935.- Alfredo L. Palacios, El Nuevo Derecho, Buenos Aires, 1928.- Francisco Walker Linares, Nociones Elementales de Derecho del Trabajo, Santiago de Chile, 1921.- Cesarino, Jr., Derecho Social Brasileiro, San Pablo, 1943.- J. Castán Tobeñas, El Derecho Social. Madrid 1944.- Eduardo R. Stafforini, El Derecho Social, en honor a Unsain, Buenos Aires 1955.- Ernesto Krotoschin, Tendencias actuales del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, 1966.- Georges Gurvitch, Elementos de Sociología Jurídica, Editorial José M. Cajica, Jr., Puebla, Pue., México 1948.

(40) Cfr. Gustavo Radbruch, Introducción a la Ciencia del Derecho, Madrid 1930.

La otra, la de Alberto Trueba Urbina, proclama no solo el fin proteccionista y tutelar del derecho social, sino el reivindicatorio de los económicamente débiles y del proletariado; y nos dice que por consecuencia el derecho del trabajo como parte del social es norma proteccionista y reivindicatoria para socializar los bienes de la producción y suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre; que por esto es derecho social. Que ambas teorías se complementan e integran la teoría general del derecho social en el artículo 123.

La primera teoría tiene su fuente e la Constitución mexicana promulgada en Querétaro el 5 de febrero de 1917; en la alemana de Weimar de 31 de julio de 1919 y en las que le han seguido. La enseñó primeramente Gustavo Radbruch y la han seguido distinguidos juristas, entre otros: J. Jesús Castorena, Mario de la Cueva, Lucio Mendieta y Núñez, Francisco González Díaz Lombardo, Sergio García Ramírez y Héctor Fix Zamudio. (41)

La teoría jurídica y social de uno de los más ilustres expositores de la Constitución alemana de 1919, que es Gustavo Radbruch, profesor de la Universidad de Heidelberg, solo ve en el derecho social un derecho igualador, nivelador y proteccionista de los trabajadores o de los económicamente débiles, integrado por el derecho obrero y el derecho económico; y dice:

“...La idea central en que el derecho social se inspira, no es la idea de la igualdad de las personas, sino la nivelación de las desigualdades que entre ellas existe.” (42)

El fundamento de la segunda teoría lo hace consistir trueba Urbina exclusivamente en la Constitución mexicana, haciendo resaltar y reiterando que siendo nuestra Constitución de 1917 anterior a la de Weimar de 1919, fué realmente la nuestra la primera en el mun-

(41) Cfr. Citas de Alberto Trueba Urbina, Ob. Cit.: Lucio Mendieta y Núñez, El Derecho Social, México, 1953, p.66.- Francisco González Díaz Lombardo, Contenido y Ramas del Derecho Social, en "Generación de Abogados 1948-1953" Universidad de Guadalajara, México, 1963. p. 61.- Sergio García Ramírez, El Derecho Social, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", México, T. XV, pp. 633 y ss.- Héctor Fix Zamudio, Introducción al Derecho Procesal Social, en "Revista Iberoamericana de Derecho Procesal", Madrid, 1965, pp. 389 y ss.

(42) Cfr. Gustavo Radbruch, Introducción a la Filosofía del Derecho, México, 1965, pp. 161 y 162.

do en consignar un derecho social positivo y no solo para proteger a los económicamente débiles, sino además para proteger y reivindicar a los campesinos en el artículo 27, devolviéndoles la tierra que les pertenecía; y a los trabajadores en el 123 para devolverles también la plusvalía proveniente de la explotación secular del trabajo humano, entregándoles a cambio los bienes de la producción, todo lo cual conduce a la socialización de la tierra y del capital, del trabajo y, consiguientemente, del pensamiento y de la vida misma. (43) Hace notar también enfáticamente que si alguien pudo apreciar la Constitución alemana de Weimar como "la obra más importante de la primera postguerra mundial" (44) es porque no fué capaz de valorar o darse cuenta del prodigio que antes había nacido en México; para México y para el mundo, (45) en nuestra Constitución de 1917 con los artículos 27 y 123.

#### **D) NATURALEZA DE LA RESOLUCION DEL ORGANO DE PREVISION SOCIAL**

Por lo que llevamos expuesto en páginas anteriores y hasta aquí escuetamente hemos razonado, la resolución que se dicta en un conflicto por un organismo de previsión social, tendrá que ser por su naturaleza, administrativa, de derecho social.

(43) Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho del Trabajo*, 2/a Ed. actualizada, Editorial Porrúa, S. A. 1972, México, p. 153.

(44) Cfr. Mario de la Cueva, *Derecho Mexicano del Trabajo*, México, 1938, y en 11/a. Ed., México, 1969, p. 45

(45) Cfr. Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho Procesal del Trabajo*, Toerfa Integral, 1/a. Ed. 1971. Editorial Porrúa, S.A., México, P. 51

## **CAPITULO V**

### **TRANSFORMACION DE LA CONTROVERSIA ADMINISTRATIVA EN JURISDICCIONAL**

1. La inconformidad negada podrá reclamarse en vía jurisdiccional.
2. El conflicto ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

**CAPITULO V**  
**TRANSFORMACION DE LA CONTROVERSIA**  
**ADMINISTRATIVA EN JURISDICCIONAL**

**1. LA INCONFORMIDAD NEGADA PODRA RECLAMARSE**  
**EN VIA JURISDICCIONAL**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, aún sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece la propia ley en el artículo 274, las controversias que surjan entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre las prestaciones que la misma ley señala.

También podrá recurrirse a dicha Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando habiendo interpuesto el recurso de inconformidad esté de por medio lo que prácticamente suele llamarse

**A) LA NEGATIVA FICTA**

El Código Fiscal de la Federación se refiere a ella en su artículo 92, en que nos dice:

“Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en el término que la ley fija o, a falta de término establecido, en noventa días. El silencio de las autoridades fiscales se considerará como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda.”

por lo que en los casos en que es necesario interponer este recurso antes de ocurrir a la vía jurisdiccional, a juicio del actor, no es preciso esperar siempre la conclusión cuando la resolución ficta es suficiente para garantizar al afectado el poder hacer vales sus derechos, o sea acudiendo a posteriores instancias cuando el recurso previo se retrase indefinidamente o más allá de los límites que establece la ley.

La misma inconformidad es la base de la acción.

## **B) LA DEMANDA**

La acción la podrá ejercer la parte actora mediante la demanda, o sea el escrito por el cual se solicita la tutela jurídica frente al demandado.

El artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo preceptúa que en los procesos de trabajo no se exige forma determinada en las comparecencias, escritos, promociones o alegaciones y que las partes deben expresar los puntos petitorios e indicar sus fundamentos. No obstante que este precepto descarta la forma determinada o sacramental en los escritos y promociones ante los tribunales del trabajo, sí exige precisar los puntos petitorios y la fundamentación de los mismos; como requisitos esenciales.

Toda demanda debe contener los siguientes datos que en sus artículos 685, 687 y 753 señala la Ley Federal del Trabajo:

- 1° nombre de quien promueve y domicilio para oír notificaciones.
- 2° nombre y domicilio del demandado
- 3° causa o título de la acción
- 4° hechos o circunstancias que originan la demanda
- 5° indicar el monto del salario o las bases para fijarlo
- 6° fundamentos legales
- 7° puntos petitorios

para que quede expresada con claridad la inconformidad; es decir, lo que se reclama, toda demanda debe satisfacer los requisitos que

se indican para que quede precisado el objeto de la pretensión o acción sustantiva, lo que de ninguna manera constituye una fórmula sacramental sino que se trata meramente de conceptos de claridad y precisión.

Con lo que en la ley laboral se denomina la demanda, se inicia el procedimiento del trabajo que constituye una unidad con fases diferentes.

Desde el momento en que se formula la demanda a que se refiere el artículo 752 de la Ley Federal del Trabajo, que dice:

"El Pleno o la Junta Especial señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, demanda y excepciones, que deberá electuarse dentro de los diez días siguientes a la fecha en que reciba la demanda, y apercibirá al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo y de tener por contestada la demanda en sentido afirmativo si no concurre a la audiencia.."

El primer efecto de la demanda es pues, la notificación al demandado, a quien deberá hacerse la notificación, según lo ordena el propio precepto antes citado, cuando menos tres días antes de la fecha de la audiencia, la notificación será personal y se le entregará al demandado una copia de la demanda.

Mediante la notificación, el demandado queda enterado de la acción procesal o petición del actor en su contra y como consecuencia de esa notificación ha quedado constituida la relación procesal entre actor y demandado; pro la demanda, nos dice Trueba Urbina, (46) puede constituir la petición oral o escrita a la Junta de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje, a fin de que intervenga en el conflicto para hacer justicia; en este caso se ejerce la acción procesal laboral, porque la demanda en sentido estricto se formula en la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, donde se ejerce la pretensión procesal, expresando su fundamentación, es decir, su legitimación y razón.

(46) Cfr. Albérto Trueba Urbina, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Teoría integral, 1/a. Ed. 1971, Editorial Porrúa, S. A. México, p. 449

## **C) EL RECURSO INTERPUESTO POR SINDICATOS**

En nombre de sus agremiados, y en los términos establecidos por el artículo 375 de la Ley Federal del Trabajo, los sindicatos de patronos y obreros pueden interponer también el recurso de inconformidad, sin perjuicio de que el trabajador use su derecho para obrar directamente o intervenir en la controversia, en cuyo caso cesa la intervención del sindicato, toda vez que la Ley del Seguro Social tiene evidentemente un contenido laboral.

## **D) RESOLUCIONES DEL CONSEJO TECNICO QUE NO PUEDEN SER REVOCADAS**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las resoluciones dictadas por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social que favorezcan a los recurrentes, no pueden ser revocadas o modificadas si no ha variado la situación jurídica que las ha motivado, ha sentado jurisprudencia, como sigue:

“La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de tercero, pues en tales casos, sus resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas y esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto.” T. XV.- Menchaca José O.- p.335.

“La facultad que tienen las autoridades administrativas para reconsiderar sus resoluciones, revocándolas, no existe cuando deciden una controversia sobre aplicación de las leyes que rigen en su ramo, creando derechos en favor de tercero, pues en tales casos, sus resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas y esos derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto; de otra suerte, la falta de fijeza obligaría a todo el mundo a ocurrir a los tribunales, convirtiendo en litigiosos todos los asuntos administrativos, con grave daño para la administración y para los particulares; y no es óbice para esta teoría, el que los fundamentos de las resoluciones revocatorias sean buenos o malos, puesto que si la reso-

lución primera creó derechos a favor de las partes interesadas, tales derechos no pueden ser desconocidos por una resolución posterior, por muy bien fundada que sea. "T. XVIII. Wong Fook Yee y Cía., Sucs.- p. 925.

"Aunque es verdad que no existe disposición legal que ordene que las resoluciones administrativas causen ejecutoria, también lo es que, por su naturaleza, deben equipararse a las que se pronuncian en materia judicial, con el carácter de definitivas; pues cuando las autoridades administrativas deciden una controversia sobre aplicación de las leyes de su ramo, es evidente que sus resoluciones crean derechos a favor de las partes interesadas, los cuales no pueden ser desconocidos ni anulados por una resolución posterior, dictada en el mismo asunto, aún cuando la primera se hubiere dictado por error, pues ello constituiría una violación al artículo 14 Constitucional. Si las resoluciones administrativas pudieran ser revocadas en cualquier tiempo, los interesados jamás gozarían de seguridad en sus derechos y tendrían que acudir, en todo caso para defenderlos, a los tribunales judiciales, convirtiendo en litigiosos todos los asuntos administrativos, con grave daño de los interesados y de la administración pública; así, las autoridades administrativas no pueden reconsiderar sus resoluciones cuando han creado derechos en favor de tercero". T.XVIII. Compañía Palomas, de Terrenos y Ganados, S. A., p. 428.

"Es cierto que, en términos generales, un acto contrario a la ley no puede engendrar derechos; pero no es cierto que un acuerdo de autoridad que no esté dictado conforme con determinado precepto legal, no puede crear derechos, pues si tal circunstancia aconteciera, daría origen a responsabilidad para la autoridad que obró en contra de la ley; pero esto no quiere decir que si la resolución dictada no es recurrida en forma legal, deje de causar estado, ya que fija determinadas circunstancias generadoras de derecho, que no pueden ser modificadas, sino siguiendo los precedimientos que la ley autoriza; y si no hay ningún precepto legal que faculte a la autoridad para modificar la resolución y la modifica, es evidente que viola las garantías que consignan los artículos 14 y 16 Constitucionales, en perjuicio de la

parte interesada." T. XXVIII. Castillo Canales Diego. p. 1708 (47)

## E) LA VIA JURISDICCIONAL

Cuando la resolución le haya sido adversa y una vez agotado el recurso de inconformidad, el afectado tiene expedito su derecho para acudir a la autoridad jurisdiccional competente, o sea al Tribunal Fiscal de la Federación, dado el carácter de organismo autónomo fiscal que tiene el Instituto, de acuerdo con los artículos 267 y 268 de la Ley del Seguro Social que establecen que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tiene el carácter de fiscal; y que para tales efectos, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la propia Ley y sus disposiciones reglamentarias.

En cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo 22 de su Ley Orgánica dispone que:

"Las Salas del Tribunal conocerán de los Juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

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

Por lo que el Tribunal Fiscal de la Federación es competente para conocer de las demandas de nulidad que se interpongan contra resoluciones de esta naturaleza dictadas por el Consejo Técnico del Instituto, como es el caso de las relativas a distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo a las negociaciones, pago de capitales constitutivos, etc.

(47) Otras son T. XVIII, Tejeda Nicolás E., p. 1455; y T. V. Olivares Fernando p. 649.

## F) EN LA VIA DE AMPARO

Los afectados por el fallo del Tribunal Fiscal de la Federación pueden recurrir en revisión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y este recurso se substancia en los términos, forma y procedimiento que señala la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, que en su Título Tercero, artículo 158, establece que el juicio de amparo directo se promoverá en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o ante los Tribunales de Circuito, según el caso, en los términos prescritos por las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional y las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y procede contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos, o contra laudos pronunciados por tribunales del trabajo, por violaciones a las leyes del procedimiento cometidas durante la secuela del mismo, siempre que afecten a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo y por violaciones de garantías, cometidas en las propias sentencias o laudos. Establece el mismo artículo que para los efectos de ese precepto, solo será precedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas de tribunales civiles o administrativos, o contra laudos de tribunales del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan personas, acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negativa expresa.

## **2. EL CONFLICTO ANTE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**

Sobre los conflictos que se encuentren relacionados con el derecho a prestaciones, o cuantía de subsidios y pensiones en función del carácter profesional o no profesional del padecimiento, etc., cuya decisión corresponde a las autoridades del trabajo, el artículo 275 de la Ley del Seguro Social previene que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, relativas a las prestaciones que dicha Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 274 en el sentido de que, 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 respectivo, ante el Consejo Técnico de dicho Instituto, que será el que resuelva lo conducente.

### **A) CONVENIENCIA DE RECURRIR ANTE UN ORGANO ESPECIALIZADO**

El artículo 275 consignado en la precitada Ley del Seguro Social, fue inspirado en una protección mas a los trabajadores, ya que ello les pone en posibilidad de ejercitar más expeditamente sus derechos que deriven del referido carácter, como son los relacionados con las prestaciones sociales, ya que es mucho más sencillo y expedito el procedimiento ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, por no forzarse éstas al formalismo procesal propio de los tribunales civiles y porque además, su actuación, está circunscrita a controversias de este género, lo que equivale a una especialización en la materia.

### **B) EN LA VIA DE AMPARO**

Ante la resolución de la Junta de Conciliación y Arbitraje, los interesados podrán acudir en la vía de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, cuando la demanda se funde en violaciones substanciales cometidas durante la secuela del procedimiento; y si se trata de estas mismas violaciones o de otras cometidas en el laudo, se reclamarán conjuntamente, presentándose la demanda ante el Tribunal Colegiado de Circuito, el que decidirá solo sobre las vio-

laciones substanciales habidas durante el procedimiento, y si la sentencia fuera desfavorable al agraviado, remitirá el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien será la que resuelva sobre esas violaciones. (48)

Al tratarse solamente de violaciones cometidas en los laudos, es directamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competente para conocer de ellas, como lo establece la Ley de Amparo que en su artículo 44 especifica que el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos de su competencia y en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El artículo 45 de la misma Ley, preceptúa que fuera de los casos previstos en el artículo 44, el amparo contra sentencias definitivas o de laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito, dentro de cuya jurisdicción resida la autoridad que pronuncie la sentencia o el laudo; y en los casos a que se refieren tanto el artículo 44 como el 45, la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, pronunciarán la sentencia que corresponda sin más trámite que la presentación del escrito de demanda, de las copias certificadas a que se refiere el artículo 163, o bien de los autos originales, del escrito que presentare el tercer perjudicado y del que produzca, en su caso, el Ministerio Público Federal.

El artículo 163 de la propia Ley de Amparo, dice:

“Promovida la demanda de amparo, la autoridad responsable remitirá a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, los autos originales, dejándose testimonio de las constancias indispensables para la ejecución de la sentencia, a menos que exista inconveniente legal para su envío; en este caso el agraviado, dentro de los quince días siguientes a la notificación del auto que niegue la remisión, solicitará copia certificada de las constancias que considere

(48) Cfr. Alfonso Herrera Gutiérrez, *Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social*, México, 1955, p. 283.

necesarias, la que se adicionará con las que señalen la parte contraria y dicha autoridad."

Tanto el envío de los autos originales como la expedición de la copia certificada mencionada, deben realizarse dentro de un plazo de quince días por la autoridad responsable; y en caso de que ésta no lo haga, cualquiera de los órganos de control citados podrá imponerle una multa, de acuerdo con el artículo 164 de la propia Ley de Amparo. (49)

### **C) LA DEMANDA**

La demanda de amparo deberá formularse por escrito y deberá contener:

- 1o. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;
- 2o. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;
- 3o. La autoridad o autoridades responsables;
- 4o. El acto reclamado; y si se reclamaren violaciones a leyes del procedimiento, se precisará cual es la parte de éste en que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado;
- 5o. La fecha en que se haya notificado la sentencia o laudo al quejoso o en que haya tenido conocimiento de la resolución recurrida;
- 6o. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;
- 7o. La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo. Lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho. Cuando se trate de inexacta aplicación de varias leyes de fondo, deberá cumplirse con esta prescripción en párrafos separados y numerados;
- 8o. Los datos necesarios para precisar la cuantía del negocio, cuando ésta determine la competencia para conocer del juicio.

(49) Cfr. Ignacio Burgoa. El Juicio de Amparo, 8/a. Ed., Editorial Porrúa, S. A. México, 1971, pp. 670 y 671.

La demanda de amparo contra sentencias definitivas dictadas por tribunales judiciales o administrativos, o contra laudos de tribunales del trabajo, prescribe el artículo 167 que deberá presentarse directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante los Tribunales Colegiados de Circuito, según que la competencia corresponda a éstos o a aquélla, o remitiéndosela por conducto de la autoridad responsable, o del juez de Distrito dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre dicha autoridad responsable.

Cuando se presentare ante ésta la demanda, tendrá la obligación de hacer constar al pie del escrito de la misma, la fecha en que fué notificada al quejoso al quejoso la resolución reclamada y la de presentación del escrito. En los demás casos, la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado de Circuito, están facultados para cerciorarse de los datos de que se trata.

Cuando la demanda se presente directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante Tribunal Colegiado de Circuito, o por conducto del Juez de Distrito, el quejoso deberá comunicar desde luego a la autoridad responsable la interposición del amparo, acompañándole una copia de la demanda para el expediente y una para cada una de las partes que intervengan en el juicio en que se dictó la sentencia recurrida, copias que la autoridad responsable mandará entregar, emplazando a las partes para que comparezcan ante la misma Corte o dicho tribunal, a defender sus derechos. (50)

#### **D) SUSPENSION DEL ACTO RECLAMADO**

En los juicios de amparo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito en asuntos penales, civiles, administrativos o laborales, la autoridad responsable mandará suspender la ejecución de la sentencia reclamada con arreglo al artículo 107, fracciones X y XI, de la Constitución, sujetándose a las disposiciones del Capítulo IV, Título Tercero de la Ley de Amparo que en sus siguientes artículos, entre otros, dice:

“Art. 173. Cuando se trate de sentencias definitivas dictadas en juicios del orden civil, la suspensión se decretará a instancia del agraviado, si concurren los requisitos que establece el artículo 124, y surtirá además, efectos, si se otorga caución

(50) Cfr. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Nueva Legislación de Amparo, 21 / a Ed., Editorial Porrúa, S. A., 1972, México, D. F.

bastante para responder de los daños y perjuicios que pueda ocasionar a tercero.

“En los casos a que se refieren las disposiciones anteriores, son aplicables los artículos 125, párrafo segundo, 126, 127 y 128.

“Cuando se trate de sentencias pronunciadas en juicios del orden civil; la suspensión y las providencias sobre admisión de fianzas y contrafianzas, se dictarán de plano, dentro del preciso término de veinticuatro horas.”

“Art. 174. Tratándose de laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, la suspensión se concederá en los casos en que, a juicio del presidente de la junta respectiva, no se oponga a la parte que obtuvo, si es la obrera, en peligro de no poder subsistir mientras se resuelve el juicio de amparo, en los cuales solo se suspenderá la ejecución en cuanto exceda de lo necesario para asegurar tal subsistencia.

“La suspensión surtirá efectos si se otorga caución en los mismos términos del artículo anterior, a menos que se constituya contrafianza por el tercero perjudicado.”

La facultad discrecional que tienen los presidentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para apreciar si con la suspensión se coloca al obrero en peligro de no poder subsistir, ha sido encauzada por la jurisprudencia (51) que establece el criterio de que dicho peligro surge, cuando al trabajador se le ocasionen trastornos irreparables, por que no disponga de otros elementos para subsistir, distintos de las prestaciones a que hubiese sido condenado el patrón.

## **E) CONCEPCION DE LA IDEA DE SENTENCIAS DEFINITIVAS**

El artículo 46 de la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, señala que para los efectos de los artículos 44 y 45 de la Ley de Amparo, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas; que también se consi-

(51) Cfr. Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, 8/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1971, pp. 780 y 781.

derarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia en cuestión.

Al respecto el Maestro Ignacio Burgoa (52) establece que la mencionada concepción legal proporciona los siguientes elementos que necesariamente deben concurrir para calificar a una resolución como 'sentencia definitiva' impugnabile en amparo directo:

"a) Que decida la controversia fundamental o principal en el juicio en que se dicte. Conforme a este elemento, no son, por ende, sentencias definitivas, las resoluciones que diriman una cuestión incidental o accesoria dentro de un procedimiento jurisdiccional, o sea, las sentencias interlocutorias, aunque pongan fin a la contienda, puesto que no dilucidan las pretensiones primordiales de las partes.

"b) Que contra la mencionada resolución no proceda ningún recurso legal ordinario que persiga como objeto su revocación o modificación, bien porque las leyes comunes no lo establezcan, o porque los interesados hubiesen renunciado a él, estando permitida la renuncia. De acuerdo con este segundo elemento, las sentencias que decidan el negocio en lo principal, pero que sean atacables por algún recurso legal ordinario (como el de apelación, verbigracia), no son 'sentencias definitivas' para los efectos de la procedencia del amparo directo, aunque tengan dicho carácter desde el punto de vista del derecho procesal común. Por tanto, al exigirse que un fallo que resuelva la controversia fundamental en un juicio, no sea impugnabile por ningún recurso legal ordinario, para atacarlo en amparo uni- instancial, se corrobora el principio de definitividad...

"c) Que la resolución de que se trate, satisfaciendo las dos condiciones anteriormente aludidas, se dicte en un juicio civil, lato sensu, es decir, mercantil o civil, stricto sensu, en un juicio penal o en un juicio sobre materia administrativa,

(52) Cfr. Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, 8/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1971, pp. 660 y 661

seguido ante tribunales que tengan este caracter (como el Tribunal Fiscal de la Federación, verbigracia).

Trátandose de los laudos que se pronuncien en materia laboral, los elementos que constituyen la definitividad de las sentencias civiles, penales o administrativas para los efectos del amparo directo, deben concurrir, tanto por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, como por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado, para que estas resoluciones sean reclamadas en un juicio uni-instancial de garantías.

En consecuencia, es requisito que resuelvan la controversia laboral principal dichos laudos, diciendo el derecho sobre las acciones y excepciones deducidas u opuestas en el procedimiento contencioso del trabajo, las que además no deben ser impugnables por ningún medio de defensa ordinario, es decir, por ningún recurso, circunstancia que está prevista en la disposición que ya hemos abordado, de la Ley Federal del Trabajo.

## **F) CASOS DE PROCEDENCIA DEL AMPARO INDIRECTO EN CONFLICTOS LABORALES**

Siguiendo el concepto del punto que antecede, nos dice el Maestro Ignacio Burgoa (53) textualmente, que de ello se deduce que, contra cualquier resolución dictada en materia laboral, que no dirima el fondo del conflicto, procede el amparo indirecto ante un juez de Distrito, aunque ponga fin al procedimiento respectivo.

(53) Cfr. Ignacio Burgoa, El Juicio de Amparo, 8/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México 1971, p. 661.

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

- 1) El Instituto Mexicano del Seguro Social no es un organismo de servicio público, sino un organismo de previsión social, no tan solo por su propia índole mas por disposición implícita de la Constitución.**
  
- 2) Ya sea que indebidamente se le designe como organismo de servicio público, o que en forma correcta se le señale como organismo de servicio social, la función social del Instituto Mexicano del Seguro Social no deja de tener relevante preponderancia nacional, además de entrañar un futuro de proyecciones universales para el logro de la solidaridad social hacia la seguridad social.**
  
- 3) La seguridad social se trasunta en el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, a la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro.**

- 4) El artículo 123 es el manantial de las instituciones de previsión social y fuente creadora de ese derecho nuevo: el derecho de previsión social.
- 5) El artículo 123, en la teoría integral reveladora del espíritu que le dió vida, no solamente es tutelar de los económicamente débiles, de la clase trabajadora, sino reivindicatorio.
- 6) La ideología de la Revolución fue distinta a la ideología creadora del artículo 123.
- 7) La descentralización de institutos públicos no debe confundirse con la descentralización de institutos de previsión social cuyas funciones son totalmente distintas.
- 8) Las leyes reguladoras de los órganos de la previsión social son diferentes a las leyes reguladoras de un servicio público.
- 9) La función de la seguridad social ya no es solamente estatal sino también individual.
- 10) La previsión es una institución que debe hacerse imperar y regir en la misma sociedad hasta conseguir que se diluya en sus más reconditas ramificaciones, por medio del seguro social que es su base de sustentación.
- 11) El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como objetivo realizar funciones sociales encaminadas a servicios de previsión social exclusivos para los trabajadores, por ahora, cuya administración de estos servicios es teóricamente autónoma e independiente de cualquier otra similar del Estado político-social y se rige por sus propios estatutos y reglamentos de derecho administrativo del trabajo.
- 12) El Constituyente de Querétaro comprendió den-

tro del marco de la previsión social, a los institutos de previsión social para proteger y tutelar exclusivamente a los trabajadores, a todos aquellos que prestan un servicio a otro y que resultan explotados no solo en el campo de la producción sino en cualquiera otra actividad laboral.

- 13) El derecho administrativo del trabajo, como disciplina integradora del nuevo derecho administrativo social, afirma la teoría de la triple personalidad del estado, como persona de derecho público, privado y social.
- 14) Mientras que el servicio público se presta a toda la comunidad, el servicio social se concreta exclusivamente a una determinada clase social, como es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social para con la clase trabajadora.
- 15) La intervención del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de las funciones de los institutos de previsión social, no los convierte en órganos políticos puesto que conservan su carácter eminentemente social.
- 16) El artículo 123 tiene esencialmente una fuente marxista y es norma autónoma social de protección y reivindicación exclusiva de los trabajadores hasta lograr la socialización de los bienes de la producción.
- 17) Fue la Constitución mexicana de 1917, anterior a la alemana de Weimar de 1919, la primera en el mundo en consignar un derecho social positivo no solo para proteger a los económicamente débiles, sino para la reivindicación de los trabajadores en su artículo 123; y para proteger y reivindicar a los campesinos,

en su artículo 27, devolviéndoles la tierra que les pertenecía.

- 18) La nueva Ley del Seguro Social promulgada el 26 de febrero de 1973 y que entró en vigor el primero de abril del mismo año, es complementaria de la Declaración de Derechos Sociales de 1917; porque hace extensiva la seguridad social a quienes no son trabajadores, mediante la prestación de servicios sociales y de solidaridad social.
- 19) Aún cuando los beneficios del Instituto Mexicano del Seguro Social, llegaron a ser extensivos algún día a toda la comunidad, no por eso dejaría de ser un servicio social.

## BIBLIOGRAFIA

- ARCE CANO** GUSTAVO, De los Seguros a la Seguridad Social, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.
- ARCE CANO** GUSTAVO, Los Seguros Sociales en México, Prólogo de Alberto Trueba Urbina, México, 1944.
- BURGOA** IGNACIO, El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 8/a Ed., México, 1971.
- BURGOA** IGNACIO, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S. A., 7/a Ed., México, 1972.
- DE FERRARI** FRANCISCO, Los Principios de la Seguridad Social, Uruguay, 1955.
- DE LA CUEVA** MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, México, 1938 y 1 1/a Ed., México, 1969.
- ETALA** JUAN JOSE, Derecho de la Seguridad Social, Buenos Aires, 1966.
- FRAGA** GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., 14/a Ed., México, 1971.
- GONZALEZ** DIAZ LOMBARIDO, FRANCISCO, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Universidad de Nuevo León, Monterrey, N. L., Mayo 1959.

- GONZALEZ** DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, Introducción a los Problemas de la Filosofía del Derecho, Ediciones Botas, México, 1956.
- GONZALEZ** DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, De la Inseguridad a la Seguridad Integral, México, 1953.
- HERRERA** GUTIERREZ, ALFONSO, Interpretaciones Jurídicas del Seguro Social, México, 1966.
- HERRERA** GUTIERREZ, ALFONSO, Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social, México, 1955.
- OLIVERA TORO** JORGE, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., 3/a. Ed., México, 1972.
- RADBRUCH** GUSTAVO, Introducción a la Ciencia del Derecho, Madrid, 1930.
- RADBRUCH** GUSTAVO, Introducción a la Filosofía del Derecho, México, 1965.
- SERRA ROJAS** ANDRES, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S. A., 1/a Ed., México, 1968.
- TENA RAMIREZ** FELIPE, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., 10/a Ed., México, 1970.
- TRUEBA URBINA** ALBERTO, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Teoría Integral, 1/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1971.
- TRUEBA URBINA** ALBERTO, Diccionario de Derecho Obrero, 1/a Ed., Mérida, Yuc., México, 1935.
- TRUEBA URBINA** ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Teoría Integral, 2/a Ed. actualizada, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.
- TRUEBA URBINA** ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Teoría Integral, 1/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.
- TRUEBA URBINA**  
**TRUEBA BARRERA** ALBERTO; y JORGE, Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.

**TRUEBA URBINA  
TRUEBA BARRERA**

**ALBERTO; y  
JORGE, Nueva Ley Federal del  
Trabajo, Reformada, 18/a Ed., Editorial  
Porrúa, S. A., México, 1972.**

**TRUEBA URBINA  
TRUEBA BARRERA**

**ALBERTO; y  
JORGE, Nueva Legislación de  
Amparo, 21/a Ed., Editorial Porrúa, S.  
A., México, 1972.**

**CODIGO CIVIL**

**para el Distrito y Territorios  
Federales, 30/a Ed., Editorial Porrúa, S.  
A., México, 1972.**

**CODIGO FISCAL**

**de la Federación, 16/a Ed., Editorial  
Porrúa, S. A., México, 1971.**

**LEY DE SEGURIDAD**

**para las Fuerzas Armadas,  
16/a Ed., Editorial Porrúa, S. A., México,  
1973.**

**LEY DEL SEGURO SOCIAL**

**16/a Ed., Editorial Porrúa,  
S. A., México, 1973.**

**LEY DEL INSTITUTO**

**de Seguridad y Servicios Sociales  
de los Trabajadores del Estado, 16/a Ed.,  
Editorial Porrúa, S. A., México, 1973.**