

307
24



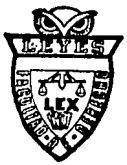
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

*"EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE
INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL"*

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
CARRERAS PROFESIONALES

T E S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HILARIO ARMANDO GARCIA LOPEZ



MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1991



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD
ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

INTRODUCCION.	1
---------------	---

C A P I T U L O I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

1.1.- La Administración en general.	4
1.2.- Concepto de Administración Pública.	7
1.3.- Diversas formas de Administración Pública y concepto de cada una de ellas	8
1.4.- Centralización.	9
1.5.- Descentralización.	12
1.6.- Desconcentración.	15

C A P I T U L O II

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

2.1.- Breves antecedentes históricos.	25
2.2.- Disposiciones Jurídicas.	29
2.3.- Objeto y Atribuciones.	32
2.4.- Estructura Organica.	36
2.5.- Como Organó Público Descentralizado.	42

C A P I T U L O III

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

3.1.- Concepto.	55
3.2.- Sub elementos.	59
3.4.- Tipos de recursos.	64
a).- Revocación o reconsideración.	67
b).- Revisión.	71
3.5.- Recurso de inconformidad no previsto por la Ley.	74

C A P I T U L O IV

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

4.1.- Concepto.	76
4.2.- Naturaleza Juridica.	78
a).- Ley del Seguro Social.	78
b).- Reglamento de Inconformidades (Reglamento del Artículo 274 de la L.S.S.)	79
4.3.- Leyes aplicables al recurso de inconformidad en forma supletoria.	80
a).- Código Fiscal.	80
b).- Código Federal de Procedimientos Civiles.	80

c).- Ley Federal del Trabajo.	80
4.4.- Organó competente para conocer y resolver el Recurso de Inconformidad.	81
4.5.- Substanciación del recurso de Inconformidad (Artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su reglamento).	82
CONCLUSIONES.	95
BIBLIOGRAFIA.	99

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

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

Uno de los problemas que se le presentan al estudiante de derecho que ha finalizado sus estudios profesionales es el relativo a la elección del tema jurídico que sometera a la consideración del jurado en el examen profesional con el fin de obtener el título de Licenciado en Derecho.

En el presente caso, el sustentante tuvo la inquietud muy personal sobre la situación existente en nuestra legislación respecto a los organos que deben de conocer y resolver sobre la interposición de los Recursos Administrativos y en especial el recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social como Organo Publico Descentralizado perteneciente a la Administracion Publica Federal, el cual debe de interponerse por las partes interesadas que ven afectados sus intereses por la resolución dictada por el organismo antes mencionado, que es el tema de la presente tesis.

Este recurso se encuentra previamente regulado en el Artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente, así como en el reglamento del mencionado artículo, en el que se

contiene el procedimiento para la tramitación del mismo, pero no señala o establece que se deban de seguir formalidades específicas como las de un juicio Judicial.

El recurso administrativo de inconformidad tiene esta característica de Administrativo por ser el órgano que conoce de él un organismo perteneciente a la Administración Pública Descentralizada, por lo que antes de entrar a su estudio tenemos que entender que es la administración en general, que es la Administración Pública y sus formas explicando cada una de ellas, para que una vez entendido esto se proceda a ubicar al recurso administrativo de inconformidad dentro de nuestra legislación actual.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es el órgano encargado por medio del Consejo Técnico o Consejos Consultivos Delegacionales para conocer del recurso de inconformidad y resolver el mismo, interrumpiéndose con la interposición del mismo el término para la interposición del juicio de amparo, como lo explicaremos mas adelante sin que sea un verdadero juicio la tramitación del precitado recurso.

El tema que nos ocupa no ha sido investigado

profundamente por los estudiosos del Derecho a pesar de que se le considera como un derecho que tienen los beneficiarios, patronos y los derechohabientes cuando ven afectados sus intereses o derechos con una resolución emitida por cualquier órgano perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social, así como tampoco es muy utilizado por las personas que lo deben hacer valer, y en la práctica podríamos señalar que por lo general no es muy utilizado este recurso ya sea por falta de interés de las partes, falta de conocimiento del mismo o por comodidad de acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación o en su caso al Amparo, por lo que en el capítulo de la presente tesis realizaremos un estudio profundo del mismo y propondremos que exista una utilización mejor continua de este recurso.

CAPITULO I
LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1.1.- LA ADMINSITRACION EN GENERAL.

Antes de entrar al estudio de la Administración Pública primeramente tenemos que hacer referencia al concepto de la Administración en general, la cual la podemos entender en sentido técnico o en sentido jurídico, se distingue además de entre actos materiales de administración y actos jurídicos.

El concepto jurídico de la administración compete a diversas ramas del derecho, tanto del público como del privado. Así, los constitucionalistas denominan " poder administrador " al Poder Ejecutivo. En un sentido más alto, es administrador todo funcionario o cuerpo colegiado que tiene a su cargo un sector de la Administración Pública.

La palabra Administración se forma del prefijo "ad" hacia, y de "ministrare", que significa servir a. Por eso en términos comunes la administración es gestión de asuntos o intereses.

En el diccionario de la Lengua Española, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar y el administrador se define como la persona que administra o maneja, sirve, ejerce un cargo sobre bienes ajenos.

En la Administración Pública el administrador gestiona siempre bienes o intereses ajenos: Entendiéndose como tales los de la comunidad política a la que él sirve (El Pueblo).

La acepción vulgar no se aleja mucho de lo anterior, en efecto, para ella administración significa gestión de bienes o cuidados de la hacienda; pero es de presuponerse que se administra, cuando se ejerce intencionalmente cierta actividad para alcanzar un fin determinado y un servicio de otro.

En esta forma de concebir a la administración, la acción de dirigir, regir y controlar a un conjunto de personas y de bienes, tiene un objeto que es alcanzar un fin público o privado en forma lícita.

Normalmente la actividad administrativa que interesa es la que desarrolla el Poder Ejecutivo.

Podemos entender a la administración "como el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social o también como la técnica de coordinación".

Posteriormente surgen una vez ya definido el concepto de administración la primera clasificación de la misma y el criterio para distinguir estas dos especies de la administración, lo cual es aparentemente muy sencillo: Cuando se trata de lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social de orden público, la técnica respectiva forma la administración pública; cuando se busca la de un organismo de tipo privado estamos en la administración privada.

La administración puede ser pública o privada según que se de con el fin de lograr directamente un beneficio particular o bien que se refiere a un bien social

Una vez que hemos definido brevemente a la Administración en General, procederemos al estudio del concepto de la Administración Pública.

1.2.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

De conformidad con el Artículo 80 Constitucional el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Union radicara en un solo individuo, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas funciones son primordialmente de caracter administrativo como se puede comprobar en la enumeracion de sus facultades contenidas en el Artículo 89 Constitucional, y que en terminos del articulo 90 de la Ley Fundamental señala que "La Administración Publica Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Organica que Expida el Congreso, que distribuira los negocios del orden administrativo de la Federacion que estaran a cargo de las Secretarias de Estado y de Departamentos Administrativos y definiran las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal". Lo cual da como origen la Ley Organica de la Administración Publica Federal que rige actualmente en nuestro Pais y de donde se desprende que el Presidente va a tener una labor administrativa, ya que el va a tener una intervención directa por ser el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Tambien podemos entender a la Administración Publica desde dos puntos de vista que son los siguientes:

1.- DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL.- Como el Organismo Publico que ha recibido del Poder Politico la competencia y los medios necesarios para la satisfiacion de los intereses Generales, entendiendose como tales los intereses primordiales del Pueblo Mexicano (intereses colectivos).

2.- DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL.- Como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestion y de existencia propia tanto sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecucion de su mision, considerando como su mision primordial la creacion de organismos en los que participe el Estado por medio de organismos que crea el mismo y los particulares para lograr la ejecucion exacta de sus fines dirigidos hacia los ciudadanos.

1.3. - DIVERSAS FORMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA Y SU CONCEPCIO.

La Administracion Publica Federal adopta dos sistemas predominantes en su organizacion interna que son la Centralizacion y la Descentralizacion, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo que se encuentra plasmada y regulada en el Artículo 10. de la Ley Organica de la Administracion Publica Federal que establece "La Presente Ley establece las Bases de organizacion de la Administracion

Pública Federal Centralizada y Paraestatal o Descentralizada. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos Descentralizados, las Empresas de participación estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las organizaciones auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

A continuación pasaremos a dar una breve definición de cada una de ellas.

1.4.- LA CENTRALIZACIÓN.- El régimen de centralización administrativa se refiere a cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia jerárquica tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de mínima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

Entendiéndose como una relación de jerarquías existentes entre los órganos que integran la centralización, manteniéndose entre sí la Unidad del Poder Administrativo.

También podemos entender a la centralización " como la dependencia de las unidades administrativas jerárquicamente inferiores respecto de otras superiores, hasta llegar a un órgano supremo que en el orden administrativo mexicano, es el Presidente de la República."

Para el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO la centralización es " La forma de organización administrativa en la cual, los órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."(1)

ANDRÉS SERRA ROJAS menciona que la centralización es " Un régimen administrativo en el cual el poder de mando se encuentra en el Estado o poder Central, que es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando los órganos en un orden jerárquico. (2)

-
- 1.- Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, D. F. 1984, sexta época, pag. 70.
 - 2.- Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Librería Manuel Porrúa, segunda 1961, pag. 532.

Agregando que la subordinación estricta de los órganos a la autoridad central, bajo los diferentes puntos de vista de su nombramiento y ejercicio de sus funciones".

La Administración Pública centralizada esta formada por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también conocidos Organismos Centralizados, en los cuales rige el principio de división de trabajo y por eso Leyes Orgánicas de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos señalan a cada organismo su jurisdicción y el procedimiento que han de seguir para desahogar las labores que les incumbe.

Al frente de estos organismos se encuentran funcionarios que están íntimamente ligados jerárquicamente con sus empleados, de cuya conducta oficial es responsable.

Las leyes y reglamentos señalan la competencia de los funcionarios y empleados, y cuando los primeros tienen facultad para resolver los asuntos sin necesidad de acuerdo o autorización especial del Secretario de estado o jefe del departamento administrativo, el organismo recibe el nombre de "autónomo" cuando los organismos centralizados no tienen atribución para dictar una resolución que ponga fin al asunto

en la vía administrativa, son simples independientes de gobierno, con facultades limitadas a la tramitación del negocio.

Debemos destacar que en la Administración Centralizada existe una relación de Subordinación directa entre los órganos que la conforman, entre superiores e inferiores.

1.5.- DESCENTRALIZACIÓN.- Es la forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público.

GABINO FRAGA.- la define "como una organización administrativa que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". (3)

MIGUEL ACOSTA ROMERO.- " Existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante

3.- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1984, pag.204.

disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público".(4).

Cuando el Presidente de la República y sus colaboradores en ejercicio de su función administrativa no encuentra entre sus funcionarios, y empleados públicos, con personas que tengan suficientes conocimientos técnicos, o la preparación para realizar determinada actividad en una empresa descentralizada o la experiencia indispensable para desarrollar eficientemente cierta actividad. Crea los Organismos descentralizados para suplir esa deficiencia burocrática, por medio de una ley o decreto, organismos que tienen a su cargo labores que corresponden a la administración pública, pero que esta no puede desempeñar a través del personal al servicio del estado.

Estos organismos descentralizados nacidos del tecnicismo indispensable en toda actividad, son creados para la prestación de un servicio público, destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter permanente.

4.- Idem. Opus cit. (1) pag.202.

La creación de los organismos descentralizados no tiene más límite que la disposición contenida en el Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reserva al estado las siguientes actividades que debe de realizar a través de los organismos centralizados: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radio telegrafía y emisión de billetes.

Podemos mencionar que en la Administración Pública Descentralizada o paraestatal, el poder de subordinación se encuentra atenuado cuya razón se deriva de los propios principios de este sistema que fue creado por la doctrina del Derecho Administrativo y plasmado después en los sistemas legales, los cuales consisten en la administración de servicios públicos que requieren de procedimiento técnico especial, cuyo eficaz funcionamiento se pretende con un relajamiento del poder de subordinación, para obtener una mayor eficacia en la administración.

Cuando la Administración Pública se avoca a la realización de un servicio público y éste requiere de funcionarios con una preparación técnica especial, esta actividad se suele entonces encomendar a un Organismo

Descentralizado, sin que esto deba ser así necesariamente por cuanto que bien se puede optar por el sistema de centralización.

Podemos señalar algunas diferencias en general entre la Administración Pública centralizada y paraestatal o descentralización como son el poder de subordinación que es multifacético por que se manifiesta en una diversidad de poderes y diferencia de grados, de los cuales basta la existencia de uno solo en cualquier órgano administrativo para que se tipifique un superior jerárquico frente a otro inferior. El poder de subordinación que en general consiste en la forma gradual en que los órganos inferiores están sujetos a los superiores, se manifiesta en los poderes de decisión, mando, nombramiento, revisión, resolver conflictos de competencia, vigilancia y disciplinado.

1.6.- DESCONCENTRACION.- Otra de las formas que utiliza la Administración Pública en la actualidad es la desconcentración de la cual daremos su concepto.

La Desconcentración Administrativa se indentifica en México, con unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal. Es

mas, como ya se senalo con anterioridad, no existe una precision estricta de esos conceptos, ni teorica, ni legislativa, pues se habla inclusive de variantes de centralización desconcentrada y de descentralización centralizada, desconcentración central, periférica, unitaria, lineal, horizontal, etc. asimismo, se habla de delegación de facultades, etc.

Para el punto de vista gerencial, la descentralización de la administración consiste en hacer descender la facultad de decisión al nivel más bajo posible y la desconcentración consiste en desintegrar a la unidad de administración y separarla del centro.

Para esta teoría, la terminología no corresponde con exactitud a la que se entiende por desconcentración y descentralización de la Teoría jurídica y Política.

La desconcentración, que podriamos calificar de fundamentalmente administrativa, en México, también tiene ciertos matices políticos, pero más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente, de otros órganos.

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores; de donde en la realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien modalidades de la desconcentración

GABINO FRAGA .- Señala que "la desconcentración viene a ser la preparación de un organismo en tránsito hacia la descentralización". (5)

Se podría hacer una ligera distinción entre la descentralización y la desconcentración la cual sería la siguiente:

a).- En la desconcentración se cita en el cuadro de la centralización, ella es extraña a la descentralización.

b).- En la descentralización consiste en aumentar las atribuciones de las autoridades descentralizadas y de este modo descongestionan en provecho de sus instituciones desconcentradas.

5.- Idem. opus cit. (3) pag. 230

No todo lo que sirve para descongestionar a la administración central es descentralización. La ley administrativa es la que va a reflejar el régimen desconcentrado, así como se puede considerar que un organismo descentralizado puede paulatinamente ir perdiendo importancia y autonomía, y limitarse a una modesta desconcentración, por lo tanto siempre es conveniente modificar el texto de una ley obscura en cuanto al carácter de un organismo cuya situación jurídica se desea definir.

Algunos tratadistas opinan que la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización. Al respecto, conviene señalar que las instrucciones jurídicas, no son seres biológicos que alcancen distintos grados de evolución por sí mismos, sino que es la realidad social la que determina su configuración, pudiéndose entonces aceptar que una institución, en un momento dado se convierta de desconcentrada a descentralizada, existiendo la posibilidad que por así requerirlo las exigencias y fines estatales, quede subsumida en la centralización.

JORGE OLIVERA TORO señala que "descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas". (6)

Señalando también que "desconcentrar, en el mismo sentido, es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas; esto es, sin que pierdan la vinculación que caracteriza a esos órganos de la persona pública ya existente; se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar en esa forma la función administrativa".

Así, la diferencia entre descentralización y desconcentración es fácil de percibir, la descentralización supone siempre la existencia de personas distintas, mientras que la desconcentración simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica. La desconcentración, al surgir, lo hace dentro de la forma centralizada; sigue existiendo la vinculación, porque no

6.- Jorge Olivera Torres, Manual de Derecho Administrativo, edit. Porrúa, México 1976, pag. 300

desaparece la jerarquía, aun cuando adquiere cierta flexibilidad en sus actividades. La descentralización crea entidades para repetir las funciones ya existentes o para que se desarrollen otras nuevas, esto es, se atomiza a la administración.

Advertimos que, en México, se han creado entidades con impresión legislativa que suscita intranquilidad doctrinaria, por falta de sistema, lo que les da una confusa naturaleza jurídica, ya que no se precisa si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados y hasta existen la desconcentración de la administración pública.

Como complemento de lo anterior cabe agregar que para hacer la distinción entre descentralización y desconcentración se hace referencia también a la autonomía orgánica y la autonomía técnica; se dice que existe autonomía orgánica, cuando se asignan prerrogativas propias, ejercida por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a este su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos normativos; en cambio hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de

gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al organismo central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado.

En la desconcentración sólo existe autonomía técnica pero no autonomía orgánica; y doctrinariamente, en la descentralización existen las autonomías orgánica y técnica; es pues, la descentralización una especie de desmembramiento del Poder Público.

En cuanto a las instituciones desconcentradas, si bien es cierto que están íntimamente ligadas a la organización centralizada por la relación jerárquica de que se ha hablado, su establecimiento obedece en primer lugar a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político y en segundo lugar, a que en su función, por razón misma a su creación precisa una mayor independencia, es decir gozan de lo que la doctrina llama autonomía técnica. La descentralización puede comprometer la unidad de objetos en la gestión administrativa o hacer prevalecer, en su caso, el interés local sobre el nacional; pero remediar esos peligros debe establecer un control estricto de las decisiones, a fin de que la última palabra quede en órganos centrales.

En síntesis podemos decir que la desconcentración es la competencia a la misma persona pública, confiriendo autonomía técnica a alguno de sus órganos.

CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS

Entre las principales características de los órganos desconcentrados, se encuentran las siguientes:

- a).- Son creados por una ley, o reglamento.
- b).- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- c).- Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d).- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e).- Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual depende.
- f).- Tiene autonomía técnica.
- g).- No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro).
- h).- Su nomenclatura puede ser muy variada.

- 1).- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- 2).- En ocasiones tiene personalidad propia.

Ese tipo de desconcentración, que podríamos llamar ortodoxa, implica siempre la existencia de un órgano creado por un acto marítimamente legislativo en el que se le otorgan facultades propias aunque en el fondo esas facultades forman parte de una competencia más amplia del órgano superior.

La base legal de la desconcentración, como concepción jurídico práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento de 2 de Junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal. Posteriormente el reglamento antes comentado.

En México, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos

desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No es típico de los organismos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, inclusive pueden tenerla y pueden no tenerla.

La organización desconcentrada se tipifica más bien porque tiene autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que depende; hay, por lo tanto, dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando disciplinario, etc. y tiene autonomía financiera.

C A P I T U L O 11

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

2.1.- Breves antecedentes historicos:

Al triunfo de la Revolución, muchos fueron los intentos realizados por el Estado Mexicano para proteger al trabajador; sin embargo fue hasta el gobierno del general Lázaro Cárdenas cuando se iniciaron las primeras investigaciones y estudios para la implantación de un régimen nacional de seguridad social, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido, al respecto, en el artículo 123 de la Constitución.

En 1935 se presetaron algunos estudios sobre riesgos profesionales pero no paso de eso de simples estudios y proyectos.

Ese mismo año, el 21 de Enero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecia la responsabilidad de los empresarios en los casos de accidentes y enfermedades resultantes del trabajo; y el Departamento del Trabajo presentaba un proyecto de ley sobre Seguridad Social, unica y obligatoria en todo el pais osea con una caracteristica de aplicacion Federal.

Fue entonces cuando por mandato presidencial, el 2 de Junio de 1941 bajo el gobierno del general Manuel Avila Camacho se creó la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social que integraban representantes de los tres sectores: el Estado, los obreros y los patrones.

Para Diciembre de 1942, la Comisión presentó al Presidente una iniciativa de Ley, y esta fue enviada al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación, en su caso.

El día 31 de de ese mismo mes y año, el Presidente Avila Camacho firmó la Ley del Seguro Social (que había sido aprobada por unanimidad en las dos Cámaras), y el 19 de Enero siguiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Poco antes, el 6 de Enero de 1943, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado y con personalidad jurídica propia que, sería administrado a través de un Consejo Técnico en forma tripartita.

El mismo año, el 14 de Mayo, se terminó y publicó el Reglamento de la Ley del Seguro Social con objeto de que patronos y trabajadores acudieran a inscribirse, aun cuando todavía no se ponían en marcha los servicios. Un día después, el gobierno decretó la implantación obligatoria de los seguros de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales y no profesionales en el perímetro correspondiente al Distrito Federal. El seguro comprendía también a los trabajadores que, laborando en alguna entidad federativa, dependieran de empresas con oficinas en la Ciudad de México.

El Instituto Mexicano del Seguro Social inició sus servicios el 10 de Enero de 1944, y el 15 de Febrero del mismo año se publicó en el Diario Oficial el acuerdo que declaraba de utilidad pública la construcción de hospitales requeridos por el Instituto y que autorizaba la enajenación de terrenos fuera de subasta pública a su favor.

El Reglamento de Clasificación de Empresas, Grados de Riesgo y Cuotas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales se dio a conocer el 7 de Marzo. El 18 de Abril siguiente se publicó otro sobre pago de cuotas y contribuciones al Seguro Social.

Para el 6 de Octubre (todavía de 1944), se decretó de utilidad pública, por acuerdo presidencial, la construcción de edificaciones destinadas al establecimiento de oficinas generales, de laboratorios químicos y de la farmacia central del Seguro Social.

Finalmente, el 31 de diciembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social que derogaba la de enero de 1943. La nueva Ley concordaba con la Ley Federal del Trabajo, en vigor desde el 10. de Mayo de aquel año. En ella se garantiza "el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

A partir de 1973 y vigentes a la fecha, dentro del marco de la nueva Ley del Seguro Social y como una auténtica expresión de solidaridad, se incorporan mejoras sustanciales que prevén ampliaciones en los servicios e incremento a las prestaciones para trabajadores y pensionados.

Mediante este proceso de modernización, para 1973 el régimen de seguridad social en México se ha consolidado como un servicio público nacional al abarcar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y en 1974 quedó establecido el seguro de guarderías para hijos de asegurados que empezó a operar como extensión de los servicios de seguridad social del Instituto. Por último el 25 de mayo de 1979 se firmó un convenio entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, con el objeto de llevar a cabo un programa de seguridad social por cooperación comunitaria para otorgar asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria a las zonas más apartadas del país y con los más bajos niveles de ingreso.(7)

2.2.- DISPOSICIONES JURIDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O. 5-11-1917.

7.- Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, Colección de Organización y métodos, México 1980, pag.7

Reglamento de organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, Acuerdo C.T. 2126, 15-X-1947.

Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, D.O. 15-XI-1947.

Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la afiliación de patrones y trabajadores, D.O. 2-IX-1950.

Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del seguro social, D.O. 1-IX-1950.

Reglamento de la nueva inscripción general de patrones y trabajadores y de la expedición de certificados de derechos de los asegurados, D.O. 2-IX-1950.

Decreto que aprueba la incorporación al régimen del seguro social de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, de seguro y fianzas, en la República Mexicana, D.O. 18-III-1955.

Reglamento de los servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social, D.O. 2-VIII-1956.

Reglamento de las ramas y riesgos profesionales y enfermedades no profesionales y maternidad. Acuerdo C.T. 52802. 24-11-1958.

Aprobación del convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a las normas mínimas de seguridad social. D.O. 31-XII-1959.

Decreto por medio del cual se ordena que los bancos: Nacional de Crédito Agrícola, S. A.; Nacional de Crédito Ejidal, S. A. y los bancos regionales, proporcionarán conformación al Instituto Mexicano del Seguro Social acerca de las condiciones en que operen las sociedades de crédito agrícola y crédito ejidal que existan en los estados en que se haya implantado el Seguro Social D.O. 24-VII-1959.

Acuerdo sobre la designación del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social como titular de la representación de la seguridad social en México, en las relaciones internas, nacionales e internacionales. D. O. 25-III-1960

Reglamento de clasificación de empresas y grados de riesgo para el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. D.O. 29-1-1964.

Ley Federal del trabajo, artículos 170 y 171, Bo. transitorio, y los comprendidos en el título noveno D. O. 1-IV-1970.

Acuerdo que norman las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 135 de la Ley del Seguro Social. D.O. 22-VI-79.

2.3.- OBJETO Y ATRIBUCIONES

Garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo. (Art. 2, de la Ley del Seguro Social).

Incorporar al régimen del seguro social obligatorio a los trabajadores de industrias familiares; a los trabajadores independientes: artesanos, pequeños comerciantes, profesionales y sus similares. En los decretos correspondientes deberán fijarse las modalidades y la fecha de implantación (Art. 13, de la Ley del Seguro Social).

Con la aprobación del Ejecutivo Federal, determinando las modalidades al régimen obligatorio que se requieran para hacer posible el mas pronto disfrute de sus beneficios, extender el seguro social a los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades. En igual forma se procederá en los casos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. (Art. 16, de la Ley del Seguro Social).

Registrar a los patrones, inscribir a los trabajadores y precisar los grupos de salario. Tal decisión no libera de las responsabilidades y sanciones en que hubieren incurrido. (Art. 25, Fracción 1, de la Ley del Seguro Social).

Cancelar el registro de los trabajadores asegurados, aun cuando el patron omitiere comunicar las bajas

correspondientes, cuando el Instituto verifique la extinción de la empresa. (Art. 25, Fracción II, de la Ley del Seguro Social).

Determinar los sujetos del seguro; los grupos de salario que correspondan a los trabajadores; la clase y grado de riesgo en que la empresa deba cotizar y las demás circunstancias relacionadas con la aplicación de la ley, con base en los datos de que pueda disponerse. (Art. 25 y 79, de la Ley del Seguro Social).

Inspeccionar los centros de trabajo. Para hacer expedita y eficiente la inspección, los patrones y trabajadores estarán obligados a dar facilidades. Las autoridades federales y locales deberán igualmente prestar el auxilio que el Instituto les solicite, para el mejor cumplimiento de sus funciones. Tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal; obtener, de las oficinas públicas, cualquier dato e informe que se considere necesario, sea directamente, o por conducto de los órganos autorizando por las leyes correspondientes. (Art. 25 y 241, de la Ley del Seguro Social).

Determinar las cuotas correspondientes sobre la base de un porcentaje de los salarios. El reglamento especificará la forma y términos en que se fijarán las cuotas en este caso. En el caso de sujetos no asalariados, comprendidos en el Art. 12, la base de la cotización se determinará en razón al ingreso promedio anual. (Art. 33, de la Ley del Seguro Social).

Colocar a cada empresa, individualmente considerada, dentro de la clase que le corresponda, de acuerdo con la clasificación que haga el reglamento respectivo; además, el mismo Instituto hará la fijación del grado de riesgo de la empresa, en atención a las medidas preventivas, condiciones de trabajo y demás elementos que influyan sobre el riesgo particular de cada negociación. (Art. 78 y 79, de la Ley del Seguro Social).

Contratar individual o colectivo seguros facultativos que otorguen prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado, prestaciones que no estén comprendidas en los artículos 12 y 13, con las salvedades consignadas en los artículos 219 y 220. (Art. 224, de la Ley del Seguro Social).

Otorgar servicios sociales de beneficio colectivo. (Arts. 8 y 232, de la Ley del Seguro Social).

Fomentar la salud; prevenir enfermedades y accidentes; contribuir a la elevación general de los niveles de vida; organizar unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social. (Art. 233 y 237, de la Ley del Seguro Social).

2.4.- ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONES DE LOS ORGANOS QUE LO INTEGRAN.

a).- ASAMBLEA GENERAL.- Es el órgano supremo del Instituto Mexicano del Seguro Social y esta integrada por treinta miembros que son designados de la manera siguiente:

I.- Diez por el Ejecutivo Federal;

II.- Diez por las Organizaciones Patronales; y

III.- Diez por las Organizaciones de los Trabajadores.

Los cuales duraran en su cargo diez años pudiendo ser reelectos en el mismo.

La Asamblea General será precedida 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 que disponga el reglamento relativo.

b).- CONSEJO TECNICO.- Será el representante legal y administrador del Instituto y estará integrado por doce miembros correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la asamblea general, cuatro de los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del estado, con sus respectivos suplentes. El ejecutivo federal cuando lo estime conveniente podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

En el consejo técnico siempre será consejeros del estado el Secretario de Salubridad y Asistencia y el Director General.

c).- COMISION DE VIGILANCIA.- A esta comisión la designa la asamblea general y estará compuesta por seis miembros y para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos que constituye la asamblea, propondrá dos

miembros propietarios y dos suplentes, quienes duraran en su cargo seis años y podran ser reelectos.

d).- DIRECCION GENERAL.- El Director General será nombrado por el Presidente de la Republica debiendo ser Mexicano por nacimiento.

También el Instituto Mexicano del Seguro Social y para efectos de cumplir con su finalidad creó consejos consultivos delegacionales los cuales estarán integrados por el Delegado que fungirá como Presidente del mismo; un representante legal del gobierno de la entidad federativa sede de la delegación; dos del sector obrero y dos del sector patronal con sus respectivos suplentes de los cuales duraran en su cargo seis años.

A continuación señalaremos algunas de las funciones que realizan los órganos que integran al Instituto Mexicano del Seguro Social, como son las siguientes.

a).- ASAMBLEA GENERAL:

Discutir anualmente para su aprobación o modificación en su caso, el estado de ingreso y gastos, el

balance contable, el informe de actividades presentado por el director general, el programa de actividades de y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Conocer, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente el Consejo Técnico.

Examinar al practicarse el balance actuarial, la suficiencia de los recursos para los diferentes ramos del seguro.

Designar a los miembros del Consejo Técnico y de la Comisión de Vigilancia.

Determinar anualmente el volumen de recursos propios del Instituto, para realizar programas de servicios de solidaridad social.

c).- COMISION DE VIGILANCIA:

Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Practicar la auditoria de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto.

Sugerir a la Asamblea General y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que se juzguen convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto.

Someter a la Asamblea general un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico.

En casos graves, y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria.

d).- CONSEJO TECNICO.

Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo previsto en la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

Resolver sobre las operaciones del Instituto excepto aquellas que por su importancia requieran acuerdo expreso de la asamblea general.

Establecer y clausurar delegaciones del Instituto.

Convocar Asamblea General (Ordinaria y Extraordinaria).

Discutir y en su caso aprobar, el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elebre la Dirección General.

e).- DIRECCION GENERAL.

Planear o dirigir y controlar las acciones necesarias para el cumplimiento de las políticas, lineamientos y normas establecidas por la Asamblea General y el Consejo Técnico y las demás que le confiera la Ley del Seguro Social.

Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico.

Ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico.

Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas con las sumas de facultades generales y especiales que requiera la Ley del Seguro Social; inclusive para sustituir o delegar dicha representación.

2.5.-EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

El Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un servicio Público Nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de Ley y de sus reglamentos.

La Ley del Seguro Social de 1943 después de haber atribuido en su artículo 1º el carácter de servicio público al Seguro Social, creó en su artículo 2º el organismo descentralizado encargado de administrar y organizar este

servicio publico: " Para la organización y administración del Seguro Social, se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por tal razón la Ley de 1973 se concreta a reconocer y ratificar la existencia del organismo descentralizado en su artículo 59 que menciona lo siguiente "la organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".

Las razones que motivaron optar por el organismo descentralizado, se encuentran expresadas en la Exposición de Motivos de la L.S.S. de 1943: "Se encomendó la gestión del sistema a un organismo descentralizado por que ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración entre las que se encuentran: 1º una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; 2º democracia efectiva en la organización del mismo pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento

intervenir en su manejo; 3º atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinen, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y 4º inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio".

En esta forma queda satisfecho el requisito legal de que todo organismo descentralizado deba ser creado por ley o por decreto del Poder Ejecutivo Federal, a la vez que se asienta la base jurídica de la que brotan los poderes y facultades que integran el poder de subordinación temperado de este organismo descentralizado, los que permiten encuadrar al Instituto Mexicano del Seguro Social dentro del sistema de Administración Pública Paraestatal.

Al atribuir la Ley del Seguro Social personalidad jurídica al Instituto Mexicano del Seguro Social, le da el carácter de persona moral en términos del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en materia federal, conforme al cual "Son personas morales:... II.- Las demás corporaciones de trabajo públicas reconocidas por la ley... ", por lo que las características y las funciones de este Instituto deben entenderse de acuerdo con su naturaleza

jurídica de persona moral, de la que cabe resaltar la forma de realizar su actividad jurídica, que se encuentra indicada en el artículo 27 del mismo Código: "Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos."

El patrimonio propio del Instituto Mexicano del Seguro Social se encuentra integrado por los recursos enumerados en el artículo 242 de la L.S.S.: "Constituyen los recursos del Instituto: I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señalan la Ley, así como la contribución del Estado; II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzca sus bienes; III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a favor; y IV.- Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos".

a).- El poder de nombramiento, que consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores para designar los titulares de los organismos que les están

subordinados, constituye la base del relajamiento del poder de subordinación que se da en el Instituto Mexicano del Seguro Social, pues el Poder Ejecutivo Federal interviene únicamente en la designación de diez de los treinta miembros que integran la Asamblea General, que es la autoridad suprema del Instituto, conforme al artículo 247 de la L.S.S. en donde se puede apreciar cómo queda reducido el poder de subordinación de este organismo descentralizado respecto del Poder Ejecutivo Federal, a quien corresponde nombrar al Director General del Instituto, según el artículo 256 de la L.S.S., al Secretario de Salubridad y Asistencia, que debe ser miembro del Consejo Técnico, en términos del Artículo 252 de la misma L.S.S. e indirectamente a otros miembros de dicho Consejo Técnico, que es el representante legal y el administrador del Instituto, por lo dispuesto en este último precepto legal citado; por lo que persisten las características de la subordinación temprada en este organismo descentralizado.

El Poder Ejecutivo Federal, además, interviene también de manera indirecta en la designación de los miembros de la Asamblea General que corresponde a las organizaciones de trabajadores y de patrones, en virtud del Decreto que

establecen las bases para la designación de los Miembros de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial del 8 de agosto de 1974.

Las razones de lo anterior son las mismas que la doctrina del Derecho Administrativo esgrime en defensa del organismo descentralizado, como se puede apreciar en la Exposición de Motivos de la L.S.S. de 1943:

"Para la integración de los tres organismos primeramente mencionados, se sigue un sistema representativo y democrático, a fin de que los tres sectores cuyos intereses concurren en la formación del patrimonio básico del sistema, se hallen genuinamente representados... Se adoptó una representación tripartita, porque se quiso que estas entidades sociales estuvieran en igualdad de condiciones para defender sus respectivos intereses y velar por la buena marcha del servicio en la que todos tienen un interés directo, y a fin de obtener que la gestión del sistema sea el producto de la coordinación y entendimiento de los factores de la producción y de la sociedad políticamente organizada."

b).- El poder de mando, que es la facultad que

tienen los órganos superiores de dar disposiciones que deben ser obedecidas por los inferiores en el ejercicio de sus funciones administrativas, lo ejerce el Instituto Mexicano del Seguro Social con absoluta independencia respecto del Poder Ejecutivo Federal, quien solamente puede influir en la toma de decisiones mediante sus representantes en la Asamblea General y en Consejo Técnico del Instituto.

c).- El poder de decisión, que consiste en la facultad de dictar resoluciones jurídicas que dan origen a situaciones de derecho, no tiene más limitaciones en el Instituto Mexicano del Seguro Social que las que se derivan de la propia naturaleza legal de tales resoluciones, por lo que es el Poder Legislativo Federal a quien corresponde intervenir en el ejercicio de este poder de decisión, pero de una manera indirecta mediante reformas a la L.S.S., que es el ordenamiento jurídico que delimita las funciones administrativas de este organismo descentralizado.

El relajamiento del poder de subordinación que caracteriza a la Administración Pública Paraestatal, alcanza su máximo grado en el Instituto cuando éste ejerce sus facultades para la realización de actos administrativos

juridicos, que se caracterizan porque engendran consecuencias juridicas para los particulares, ya que estas facultades constituyen una verdadera disgregación de aquellas, que son propias de la Administración Pública.

La misma Ley de Seguro Social otorga al Instituto facultades para la toma de decisiones que, desde el punto de vista juridico, son actos de administración puramente materiales que no producen efecto alguno de derecho, pero que, sin embargo, contribuyen a darle al Instituto una mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo Federal que, por otro lado, no deja de ejercer un control de este organismo descentralizado mediante el señalamiento de puntas o politicas, establecimiento de sistemas, autorizaciones, permisos v medios de control sobre esta clase de actos de administración.

d).- El poder de revisión, que es la facultad que tienen los órganos superiores para aprobar, suspender, anular o modificar los actos realizados por los inferiores, no puede dejar de existir para el Instituto Mexicano del Seguro Social, porque el orden juridico exige una revisión indefectible de la legalidad de las resoluciones

administrativas de cualquier órgano del Estado y organismo descentralizado.

Pero, antes de que un órgano externo revise la legalidad de las resoluciones administrativas del Instituto, el Consejo Técnico de este mismo se encuentra en posibilidad de hacer una revisión de la legalidad de los actos de los demás órganos del Instituto y hasta de los suyos propios, en el recurso de inconformidad previsto por el artículo 274 de la L.S.S., con lo que, de esta manera, el poder de revisión se puede ejercer dentro del mismo Instituto.

e).- El poder de vigilancia, que consiste en la facultad que tienen las autoridades superiores de efectuar los actos necesarios a fin de conocer la forma en que los inferiores realizan sus funciones administrativas, se relacionan en su mayor parte con las adquisiciones, arrendamientos, destino y enajenaciones de bienes muebles e inmuebles, así como en los ingresos y egresos del propio Instituto, lo que se puede apreciar en la legislación sobre el particular que se encuentra contenida en ordenamientos jurídicos como la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, la ley para el Control, por parte del Gobierno

Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. Ley General de Bienes Nacionales, Ley sobre adquisición, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, Ley de Obras Públicas, Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de cada año, Ley Organica del Presupuesto Federal.

F).- El poder disciplinario, que consiste en la facultad que tiene el superior de sancionar las faltas cometidas por los inferiores, solamente lo puede ejercer el Poder Ejecutivo Federal mediante el poder de nombramiento de sus representantes en la Asamblea General y el Consejo Técnico del Instituto, utilizando la privación del cargo como sanción administrativa, pues no se encuentran previstos como tales el apercibimiento, la censura, la multa, la privación del derecho de ascenso, el descenso o la suspensión.

g).- El poder de resolver conflictos de competencia, que es la facultad que tiene el superior para delimitar en caso de duda el campo de la función administrativa de los órganos inferiores, difícilmente tiene la posibilidad de ser ejercido en el Instituto Mexicano del

Seguro Social, por no existir tampoco la posibilidad de que haya un conflicto de competencias en que dicho Instituto pudiese intervenir como parte.

Dado que el Instituto Mexicano del Seguro Social deriva su carácter de organismo fiscal autónomo del carácter fiscal atribuido a las cuotas, recargos y capitales constitutivos, es necesario explicar primeramente éste para entender bien el otro, lo cual no es el momento de hacer, pues aquí se trata únicamente de resaltar la autonomía que se le ha dado como organismo fiscal, por cuanto que esto implica otorgarle el poder de decisión como facultad para dictar, y además ejecutar, resoluciones jurídicas que dan origen a situaciones de derecho, en un campo de especial importancia y tan amplio como lo es el de los créditos mencionados.

La autonomía del Instituto como organismo fiscal tenía señalados sus límites en el artículo 271 de la L.S.S., al establecer que "El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda..." Pero, mediante reformas a la L.S.S. que fueran publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1981, el mencionado

precepto fué modificado para quedar su párrafo en estos términos: "El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de Oficinas para Cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

LA PROTECCION DE SU PATRIMONIO

El patrimonio de un organismo descentralizado constituye el instrumento indefectible para realizar los objetivos que tenga encomendados, por lo que su ley creadora generalmente establece medios para su protección u otras leyes tratan de impedir su afectación. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social sucede lo propio, pero quizá con particular cuidado se ha buscado la protección de su patrimonio, como se deduce de las normas legales respectivas y de las consideraciones hechas en las correspondientes exposiciones de motivos, lo que se debe a su delicado equilibrio financiero propio de un seguro social de gran magnitud, que no solamente es necesario para la prestación del servicio público que se le ha encomendado al

Instituto, sino también por la repercusión que tiene en toda la economía nacional.

LA EXENCION DE IMPUESTOS Y DERECHOS.

El artículo 243 de la L.S.S. establece la exención de impuestos para el Instituto en términos reiterativos, pues no se concreta determinar en forma general que "El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos", sino que añade y particulariza que "La Federación, los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos operaciones o libros de contabilidad. En estas exenciones se consideran comprendidos el impuesto del timbre y del franqueo postal", en donde se puede apreciar el firme propósito de evitar el desequilibrio financiero por concepto de impuestos, pues la fluctuación propia de éstos repercutiría necesariamente en el mencionado equilibrio financiero del Instituto.

C A P I T U L O I I I

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

3.1- C O N C E P T O

Existen otros medios directos que estan destinados, en forma inmediata, a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual se hacen valer, esta legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, la actuación de que el particular se queja.

Son numerosas las definiciones que se han elaborado sobre los recursos administrativos, lo que demuestra la trascendencia de la institución en el derecho comparado, aún cuando en nuestro ordenamiento se hubiese descuidado este instrumento en el ámbito legislativo.

A continuación procederemos a transcribir algunas definiciones realizadas por diversos autores:

JESUS GONZALEZ PEREZ.- Afirma que " el recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter".(8)

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS RAMON FERNANDEZ.- Describen al recurso administrativo como " actos del administrador mediante los que éste pide a la propia la revocación y reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley, en base de un titulo juridico especifico".(9)

ALFONSO NAVA NEGRETE.- Sostiene " la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnacion de los actos administrados, que la ley establece con el propósito de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa, generadora del acto que se impugna, por lo que el recurso debe de caracterizarse como un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no como proceso o juicio como una vía jurisdiccional promovida ante un tribunal, aún cuando dicho procedimiento se estructura de manera similar al judicial".(10)

8.-Fix Zamudio Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano, Mex. 1983,

Edit. Colegio Nacional, pag 35

9.-Idem. opus cit. (8) pag 35.

10.-Idem. opus cit. (8) pag 36

ANTONIO CARRILLO FLORES.- Considera que " para que un recurso administrativo pueda configurarse "se requiere el derecho subjetivo establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con la facultad para que la propia autoridad a quien se dirige emita una nueva resolución administrativa sobre el fondo del asunto, examinando solo la legalidad de la primera o también su oportunidad, por lo que debe concluirse en el sentido de que el recurso administrativo no existe si no se ha consignado específicamente en un ordenamiento legislativo". (11)

GABINO FRAGA.- Lo define como " el recurso administrativo que constituye un medio legal de que dispone el particular, afectados en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo". (12)

11.- Idem. opus cit. (8) pag 36

12.- Idem. opus cit. (3) pag 459

ANDRES SERRA ROJAS.- Menciona que " constituye la defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad pública para que lo revoque, anule o lo reforme".(13)

Todos los autores mencionados coinciden en considerar que el recurso administrativo constituye una impugnación dentro de la esfera administrativa, a través de la cual el particular afectado de sus derechos e intereses puede oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, por conducto de un procedimiento en que la misma autoridad u otra jerárquicamente superior decide de manera autocompositiva o por medio de la autodefensa la controversia respectiva.

Podemos concluir en que el Recurso Administrativo es un derecho consagrado por la ley a favor de una persona que ha sido lesionada por una resolución de la autoridad administrativa, y que hace valer ante esta dentro de un plazo determinado que establece la ley, con el fin de que sea revocado, modificado o confirmado el acto lesivo.

13.- Idem. opus cit (3) pag. 460.

Sostenemos que es un derecho, por que sin la existencia del derecho no podemos concebir "a aquel y afirmamos que debe estar consagrado por una ley, ya que esto tiene una importancia fundamental, ya que tenemos un régimen de derecho en nuestro país.

3.2.- E L E M E N T O S

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes, sin que se quiera decir que todos ellos deben concurrir forzosamente para que el recurso exista:(14)

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

2.- Que este acto afecte un derecho o un interés del recurrente.

3.- Que la Ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular.

14.- Idem. opus cit (2) pag. 801-802.

4.- La existencia de un verdadero recurso se reconoce por la fijación de un plazo dentro del cual el particular puede hacerlo valer.

5.- La circunstancia de que la ley exija para tenerlo por legalmente interpuesto el cumplimiento de ciertos requisitos.

6.- La fijación de un procedimiento especial.

7.- Que la autoridad revisora quede obligada a dictar nueva resolución en cuanto al fondo. Si no hay esa obligación no puede hablarse propiamente de un recurso.

Por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado.

El profesor Antonio Carrillo F., ha sostenido que respecto al recurso administrativo "es un supuesto del cual a de partirse siempre, el que, entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la Administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado

que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso. (15)

La interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece, condiciona la competencia de la autoridad que la ley determina para conocer del recurso.

Esa autoridad puede ser la misma que dictó el acto o la superior jerárquica, pero también puede ser un organismo especialmente constituido para el conocimiento de los recursos.

El estudio de la naturaleza del recurso administrativo hace seguir la cuestión de si la autoridad administrativa que lo resuelve ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

En pro de la primera solución, podrían señalarse las siguientes razones:

15.- Humberto Briceño Sierra, los recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México, 1984 pag. 52.

En primer término, que existe una controversia entre el particular afectado y la Administración que ha realizado el acto, de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la ley.

En segundo lugar, que el recurso está organizado en las leyes con un procedimiento semejante al procedimiento judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba, audiencia de alegatos, etc.

En tercer lugar, que de acuerdo con el criterio de la doctrina y de la jurisprudencia, la autoridad administrativa no puede revocar la resolución que dicta poniendo fin al recurso.

Y por último, que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa, puede optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo o judicial.

Haciéndose notar que en el Recurso Administrativo

no existe una verdadera controversia, pues ello seria indispensable que las pretensiones de la administración fueran contrarias a las del particular.

García Oviedo sostiene " que los recursos administrativos- directos o de alzada- no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos afectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiera. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; mas lo proveido por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia". (16)

Se sostiene, en segundo término, que la similitud del procedimiento del recurso administrativo con el procedimiento judicial, no es bastante para concluir que por medio de aquél se realiza una función jurisdiccional, pues las formalidades no trascienden a la naturaleza jurídica de la función.

16.- Revista del ITAT, número 15, Mexico, septiembre 1961, pag.121.

3.4.- TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar, según las autoridades que deben de intervenir, en remedios o recursos administrativos, y en recursos o acciones jurisdiccionales.

Todavía dentro de este último grupo, se pueden separar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes.

El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad que lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Una de las clasificaciones más completas acerca de los Recursos Administrativos que se han elaborado en la doctrina en general es la que nos proporciona JOSE MARIA VILLAR ROMERO misma que a continuación se señala: (17)

17.- Estonio López y López, Procedimiento y Recursos Administrativos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, Edit. del Valle de México, 1980, segunda edición, pag. 180.

a).- Atendiendo a la autoridad ante quien pueda interponerse.

b).- Por el fin que se proponen.

c).- Por su contenido.

d).- Por su forma

El maestro ALFONSO NAVA NEGRETE, cuando nos habla de la clasificación de los recursos administrativos nos señala lo siguiente:(18)

"Comparando las clasificaciones de la doctrina y la regulación de la Ley de los Recursos Administrativos, podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la jerárquicamente superior a la que dictó el acto reclamado, o un órgano administrativo especial. ¿ Como denominar a unos y otros ? Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración, y recursos de revisión a los segundos. Atiende esta separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la

18.- Idem. Opus cit. (17) pag. 182

conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y revisar lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.

Otras expresiones se usan para clasificar a los dos grupos de recursos. Al fin de reconsideración llámasele también recurso de reposición, de oposición, revocación, reclamación; al de revisión denominasele igualmente recurso jerárquico, revisión jerárquica, recurso de alzada, jerárquico propio, recurso de nulidad, queja, segunda instancia, etc.

Concluimos que en doctrina en general, así como en el derecho positivo, encontramos dos grandes grupos de Recursos Administrativos: los que conoce y resuelve la autoridad que dictó el acto impugnado, al cual a nosotros nos parece más conveniente darle el nombre de Reconsideración Administrativa, independientemente de todas las denominaciones que ha recibido, y los recursos que conoce y resuelve la autoridad jerárquica superior, que recibe el nombre de Recurso de Revisión de Jerárquica.

En el Derecho Positivo Mexicano encontramos dos tipos de Recursos Administrativos los cuales son la

revocación o reconsideración administrativa y la revisión jerárquica, según que se haga valer ante la misma autoridad que dictó el acto recurrido o ante el superior jerárquico.

a).-LA REVOCACION O RECONSIDERACION ADMINISTRATIVA

La reconsideración o revocación administrativa para ser considerada como recurso debe tener las características que hemos señalado arriba, como propias de los recursos administrativos; entre ellas, la de que la ley imponga a la autoridad la obligación de revisar en cuanto al fondo la actuación objetada.

Sin embargo, la reconsideración ha sido usada en la práctica aún sin que exista ley que la establezca con las características de un recurso.

El particular que se ve afectado por un acto jurídico emanado de la autoridad administrativa, tiene desde luego, a su alcance la posibilidad de pedir a la propia autoridad el retiro del acto, fundándose para ello

simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo 80. constitucional.

Esta petición de retiro es la que, en nuestra práctica legal, se conoce con el nombre de reconsideración administrativa.

Por razón del fundamento constitucional en que se apoya, no tiene ningún límite en tiempo para su ejercicio; pero también, por la misma razón, constituye un medio jurídico imperfecto, no es propiamente un recurso, pues la autoridad ante quien se interpone no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo, al peticionario, pero no tiene la obligación de entrar a un nuevo análisis del acto jurídico, cuya revocación se solicita.

La Reconsideración Administrativa presenta especial interés, porque ha sido muy discutida en nuestro medio jurídico. El maestro ANTONIO CARRILLO FLORES nos muestra los diferentes criterios que se han sustentado acerca de este Recurso y se expresa en esta forma: "La Suprema Corte ha tenido muchas variaciones en este punto. Hubo una jurisprudencia, hacia el año de 1929 en la que se dijo que como era una práctica general que los particulares

inconformes que las habían dictado. y como además esta práctica aliviaba al Poder Judicial de amparos innecesarios, porque la autoridad podía corregir sus propios yerros, haciendo inútil el juicio, debía estimarse que un asunto no estaba resuelto en definitiva sino cuando se había decidido sobre la reconsideración. Sin embargo, como esta tesis expresada con esa generalidad, hubiera llevado a la posibilidad de resucitar el debate sobre cualquier decisión de la Administración Pública, así fuese ésta muy antigua, o a conceder al particular la facultad de intentar indefinidas reconsideraciones, la Suprema Corte, inspirándose en los plazos y en las disposiciones de la Ley de Amparo, pero en realidad sin fundamento legal, dijo que la Reconsideración interrumpe el término para el amparo cuando se dan dos circunstancias: primera, que se haga valer dentro de los 15 días siguientes a la notificación, término igual concedido para promover el amparo; y segunda, que sea la primera instancia. (20)

En el año de 1929, cuando hubo una modificación que afectó casi todas las tesis jurisprudenciales sobre el amparo administrativo, la Suprema Corte de Justicia, por una

19. Idem opus cit. (17)

ponencia del Magistrado Urbina, estableció el criterio de que la reconsideración "es una práctica viciosa que choca con la teoría de la fijeza de las decisiones administrativas y con la seguridad de los derechos de los particulares" y que por esto no interrumpe el término para el amparo. Esta segunda jurisprudencia se siguió con firmeza hasta 1933 aproximadamente, en que la Suprema Corte principio, con más o menos vacilaciones, a abandonar el criterio de 1929, pero sin volver con franqueza a la jurisprudencia anterior. Según el informe de la Corte en 1938, las conclusiones a que ha llegado son estas: distingue entre el acto en que la Administración Pública "admite a trámite" y decide en cuanto al fondo un reconsideración y aquellos otros en que no admite trámite o no decide en cuanto al fondo la reclamación. Si se da este segundo supuesto, dice la Corte, la reconsideración no interrumpe el término, es decir, se le concede el carácter de un recurso administrativo (supuesto que por diversa jurisprudencia, la interposición de recursos improcedentes no interrumpe el plazo para ocurrir). La Corte, para este supuesto en el que la autoridad admite a trámite y decide la reconsideración, ha recogido los elementos de la jurisprudencia anterior a 1929; esto es, que sea la primera inconformidad y que se haga valer dentro de los 15 días siguientes a la primera decisión".

Nosotros proponemos con el mismo criterio, que la reconsideración es un recurso cuando la ley lo prevé. En este caso hay que hacerla valer en el término que fije la ley respectiva y no en el plazo de 15 días que está fijado para la interposición del amparo.

Y naturalmente que cuando la ley prevé como un recurso a la reconsideración administrativa, debe tener también el efecto de interrumpir el término para la interposición del amparo, puesto hasta que no se agote este recurso se podrá acudir ante el más alto tribunal solicitando la protección de la Justicia de la Unión.

b).- EL RECURSO DE REVISION.

Por lo que respecta al recurso Jerárquico, ya dijimos que es el que se interpone ante la autoridad jerárquica superior de aquella que dictó el acto impugnado.

Este recurso comprende dos aspectos que son los siguientes:

a).- Cuando no se encuentra reglamentado en la

Ley, constituye un acto gracioso de las autoridades superiores, que no estan obligadas a ningún trámite ulterior.

b).- Cuando la Ley establece este recurso jerárquico, la autoridad administrativa esta obligada a substanciarlo en sus términos legales, dentro de los plazos y garantías que él mismo establece.

En este sentido este recurso podríamos decir que es "educador" tanto para los funcionarios como a los administrados, por que ven en el un medio protector de sus derechos e intereses legítimos, mediante la cual todos colaboran en la buena administración.

Cuando estudiamos el régimen de centralización administrativa, indicamos que la relación jerárquica, característica de ese régimen, implica, además de ciertas facultades respecto de las personas, facultades de las autoridades superiores para aprobar, suspender, anular o reformar los actos de los inferiores; que dichas facultades pueden tener como motivo la falta de oportunidad o ilegalidad de los actos y que pueden ejercerse de oficio o a petición de parte.

Cuando el particular afectado se dirige a la autoridad superior de la que realizó el acto, "pidiendo la revisión por motivo de ilegalidad y oportunidad, propiamente esta haciendo una invitación a aquella autoridad para que haga uso de su poder jerárquico.

Esa revisión pedida por el particular, ¿Constituye propiamente un recurso administrativo?.

Creemos que deben de distinguirse dos casos:

a).- Cuando la ley no ha organizado la revisión como un medio legal directamente encaminado a la protección de los particulares, sino sólo se trata de que el ejercicio del poder jerárquico constituido en favor del buen funcionamiento de la organización administrativa se traduzca por reflejo en un beneficio para el particular, entonces no existe propiamente el recurso administrativo.

b).- Pero puede suceder que a diferencia de lo que ocurra en el caso presedente, la autoridad tenga la obligación de revisar la legalidad u oportunidad de la resolución.

Atacada. Si esto sucede, existe una verdadera vía legal a la que el particular tiene derecho; es decir, entonces existe un verdadero recurso administrativo.

También es indudable que la Suprema Corte de la Justicia de la Nación cuando analiza los Recursos Administrativos a la luz del Derecho Positivo Mexicano acepta también los dos tipos de recursos que existen en nuestro medio Jurídico.

En tales circunstancias podrá hablarse de Reconsideración Administrativa o de Revisión Jerárquica como recursos administrativos, cuando reúnan los elementos característicos propios de los recursos, entre ellos el establecimiento expreso por una ley y que la autoridad tenga la obligación de revisar la legalidad u oportunidad de la resolución atacada, y solo así podrán estos recursos interrumpir el plazo de quince días señalado por la ley para la interposición del juicio de amparo.

3.5.-RECURSO DE INCONFORMIDAD

Este recurso de Inconformidad al igual que los otros dos que mencionamos anteriormente se interpone ante la

misma autoridad que emitió el acto que se impugna, y es la misma la que se va a encargar de resolver respecto de la legalidad del mismo, por conducto de sus organismos previamente establecidos para conocer del recurso y emitiendo una resolución en la que puede modificar, revocar o anular el acto que impugna el particular que vea afectados sus derechos.

Este recurso debe de estar previsto en la ley y el término para interponerlo por lo general es de quince días salvo que la ley de la materia de que se trate establezca lo contrario.

Con la interposición del recurso se interrumpe el término para la demanda de amparo.

Una vez ya habiendo estudiado a los Recursos Administrativos en general pasaremos en lo particular al estudio del Recurso Administrativo de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual es el tema de esta tesis y que veremos en el capítulo siguiente.

C A P I T U L O I V
EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

4.1.- C O N C E P T O

Este recurso de inconformidad tiene una naturaleza Administrativa, ajena a la Administración Pública con el carácter de obligatorio y optativo. Desde luego que se trata de un procedimiento en el cual el propio Instituto revisa sus actos definitivos, solamente iniciado a instancia de parte interesada, de cuyo impulso depende el mismo.

La Ley del Seguro Social lo establece y lo define como " un medio de que disponen los patrones y demas sujetos obligados, asi como los asegurados y sus beneficiarios que consideran impugnabile algún acto definitivo del Instituto".

El Articulo 274 de la mencionada Ley a la letra lo define de la siguiente manera:

"Cuando los patrones y demas sujetos obligados, asi como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudiran 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."

Adolece el Artículo 274, de no haber especificado que los actos definitivos del Instituto que se pueden combatir en vía de Inconformidad deben ser, los que se consideran que lesionan sus intereses. Por su redacción actual pareciera que la inconformidad pueda prosperar por el solo hecho de que los administrados "consideren combatible" un acto definitivo del Instituto.

También las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que

la Ley del Seguro Social otorga, podran ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el Recurso de Inconformidad.

F

Pudiendo concluir que el concepto mas entendible para los trabajadores que son las personas que lo deberian de utilizar con mayor frecuencia para defender sus intereses cuando son lesionados por algún acto emitido por el Instituto Mexicano del Seguro Social, seria el siguiente desde nuestro punto de vista muy particular:

" Como un medio de defensa de que cuentan los patrones, trabajadores asi como los beneficiarios, que vean afectados sus derechos que le confiere esta Ley, por virtud de algún acto definitivo que emita el Instituto."

4.2.- NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

a).- La naturaleza juridica del Recurso de Inconformidad la vamos a encontrar primeramente en la Ley del Seguro Social, que lo regula en su Articulo 274 que a la letra señala lo siguiente:

"Cuando los patronos y demas sujetos obligados, asi como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algun acto definitivo del Instituto, acudiran en inconformidad, en la forma y terminos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los terminos 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 terminos que señale el reglamento corespondiente, se entenderan consentidos."

b).- En segundo lugar tenemos también el Reglamento del mencionado Artículo comúnmente conocido como Reglamento de Inconformidades, publicado en el Diario Oficial del 17 Noviembre de 1950 y reformado posteriormente mediante la publicación en el mismo Diario Oficial del 3 de Agosto, que establece las disposiciones a las que va ha estar sujeto el Recurso así como la tramitación del mismo.

Señala en su artículo 12 "La tramitación del Recurso de Inconformidad que establece el artículo 274 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, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo."

Esto es en general su naturaleza jurídica del Recurso de Inconformidad, ya que la misma es muy sencilla, pero a mi manera de ver es eficiente, por que dentro de la misma encontramos todos los fundamentos legales para su aplicación.

4.3.- LEYES APLICABLES AL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN FORMA SUPLETORIA.

- a).- Código Fiscal de la Federación.
- b).- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- c).- Ley Federal del Trabajo.

En la tramitación del recurso de inconformidad van hacer aplicables algunas de las disposiciones que se encuentran reguladas en el Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y de la Ley Federal

del Trabajo, en lo que se refiere prácticamente en lo procesal, las cuales las estudiaremos en su conjunto.

La razón de la supletoriedad de tan diversos ordenamientos legales, como son el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal del Trabajo, no es otra cosa más que la derivación de las dos clases de relaciones jurídicas que se dan entre los particulares y el Instituto, las de carácter fiscal que se presentan generalmente entre el patrón y el Instituto, y las otras distintas que se originan con motivo de las prestaciones a que tienen derecho los asegurados y sus beneficiarios frente al Instituto.

Por lo que respecta al Código Federal de Procedimientos Civiles en el Recurso de inconformidad no es posible aplicar algunas disposiciones contenidas en él, pero debe procurarse observarlas en lo general.

4.4.- ORGANISMO COMPETENTE PARA CONOCER Y RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El organismo competente para conocer del recurso de inconformidad de acuerdo con la disposición contenida en el

artículo 274 de la ley del Seguro Social, es el Consejo Técnico el cual va a conocer y resolver el recurso. Sin embargo, el artículo 253 de la misma Ley en su fracción XIII establece que el Consejo técnico podrá autorizar en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso resolver, el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley de Seguro Social.

Con fundamento en lo anterior el Consejo Técnico del Instituto emitió un acuerdo marcado con el número 7239/79 del 29 de Agosto de 1979, por medio del cual dispuso entre otras cosas "I.-De conformidad con la atribución establecida en el artículo 253 fracción XIII; de la Ley del seguro Social se autoriza, en lo particular, a cada uno de los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y resolver el recurso de inconformidad, en la forma y términos establecidos en el Reglamento del artículo 274 de la propia Ley del Seguro

**4.5.-SUBSTANCIACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD
(Artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su
reglamento)**

El artículo 2o. del Reglamento del artículo 274¹ de la Ley del Seguro Social establece lo siguiente:

"El trámite del recurso estará a cargo de la Unidad de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. El Secretario General del Instituto, o en su defecto el Prosecretario General, autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución, teniendo los mismos funcionarios facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando sea procedente.

Cuando en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la Ley del Seguro Social, el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso, resolver el recurso de inconformidad, en los términos de este Reglamento, las funciones que competen a la Unidad de Inconformidades se desempeñarán por los servicios jurídicos delegacionales y las atribuidas al Secretario General del Instituto, por el Secretario del Consejo Consultivo".

El término para interponer el recurso de inconformidad es el de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que el recurrente haya sido notificado de la determinación que impugne, la cual puede ser directamente o por medio de correo certificado dirigido al CONSEJO TECNICO y en este último caso, se tendrá como fecha de interposición aquella en que se hubiere depositado en la Oficina Postal correspondiente.

Aún cuando el 3o. del Reglamento previene que el escrito en que se interponga el recurso de inconformidad, no se sujetará a formalidad especial alguna, si establece que el escrito deberá de contener algunos requisitos indispensables que debe de satisfacer como son; nombre y domicilio del recurrente, con su registro patronal o cédula de inscripción; señalamiento del órgano de quien procede el acto recurrido y los datos precisos para la identificación de éste mismo; los motivos de inconformidad con sus respectivos fundamentos legales; y una relación de las pruebas para justificar los hechos referentes al recurso de inconformidad.

El escrito de Inconformidad se debe de presentar en la oficialía de partes de la Delegación, o de las subdelegaciones.

Esto resulta en la teoría muy fácil, pero en la práctica debemos de entender que por lo general tanto el beneficiario como el asegurado así como para los modestos empresarios pueden presentar algunas dificultades, pues aunque " la ignorancia de la Ley no exhime su cumplimiento" muchos no tienen la suficiente capacidad legal para entender lo que establece la Ley e ignoran la existencia del Reglamento y por tal motivo casi nunca utilizan este recurso para hacer valer sus derechos ya que no cuentan con los recursos económicos suficientes para contratar los servicios de un abogado y lo que también da a lugar que por lo general sus escritos de inconformidad resulten deficientes que dan resultado, resoluciones adversas a sus intereses aunque tengan la razón y reúnan los requisitos que establece la Ley para obtener justicia, con lo cual las irregularidades y errores de las dependencias del Instituto pueden quedar impunes.

Esta situación de indefensión ha hecho pensar en la necesidad de establecer una oficina de orientación para ayudar o ilustrar a los inconformes acerca de la forma y medios para hacer valer sus derechos ante las dependencias del Instituto y ante la Unidad de Inconformidades, pero nunca se ha llegado a realizar ese auxilio aunque eventualmente

algunos Consejeros del sector Obrero suelen prestar esa orientación.

Al escrito de inconformidad, se deberán anexar los documentos que justifiquen la personalidad del promovente, si se trata de persona moral, lo que deberá hacer con apego a las reglas del derecho común, es decir exhibir un poder notarial en el cual se contengan las facultades de la persona que promueve por la persona moral o en su caso por la persona física, y en caso de no ser así se le prevendrá para que en el término de cinco días corrija esa omisión con el apercibimiento de que si no lo realiza se le desechará el recurso, según lo disponen los artículos 3o. y 9o. del Reglamento, este apercibimiento lo realizará el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Así mismo se deberán acompañar las pruebas documentales ofrecidas, salvo que las mismas no estén en poder del oferente, caso en el que el recurrente deberá de señalar la dependencia de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios, por medio de la Unidad de Inconformidades o por los servicios jurídicos delegacionales y si en un plazo de quince días no se recibe la documentación se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá

para que dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de que surta efectos la notificación respectiva, sea el quien recabe la información y rinda la probanza apercibiéndosele para que en el caso de que de no hacerlo se le tendrá por desierta la misma.

En este aspecto la ley es muy estricta al dejar la preparación de la prueba a cargo del inconforme al no haber conseguido la Autoridad la información ofrecida, toda vez que si la autoridad no pudo conseguir la información menos aún podrá el recurrente, ya que este carece de medios necesarios para exigir la información, al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social, por no ser una autoridad Judicial.

Las notificaciones en la tramitación del recurso de inconformidad de conformidad con los artículos 69, 79 y 89 del reglamento, se realizarán de la siguiente manera:

AL RECURRENTE.- En la forma señalada en el Código Fiscal de la Federación, es decir, se le notificarán personalmente los acuerdos o resoluciones que:

Los que admitan o desechen el recurso, los que señalen términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias, los que admitan o desechen las pruebas, notificaciones a terceros, los que ordenen diligencias para mejor proveer, los que pongan fin al recurso o cumplieren resoluciones de los tribunales.

El mismo reglamento señala las notificaciones que deberán efectuarse por correo registrado con acuse de recibo los cuales son: los que contengan algún requerimiento a terceros ajenos al recurso, los que resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los que declaren el sobrelamiento del recurso o decidan sobre el recurso de revocación.

Todos los demás proveídos, estarán a disposición de los interesados para su consulta en el expediente.

Las notificaciones sus efectos al día hábil siguiente al en que se haya efectuado, comenzando a correr el término al día siguiente que surtió efectos, se computarán solamente los días hábiles entendiéndose como tales aquellos en que las oficinas del Instituto se encuentren abiertas al público (Artículo 8º del Reglamento).

Las pruebas deben de estar extrictamente relacionadas con los hechos y motivos constitutivos del recurso, las cuales se admitirán siempre y cuando no vayan en contra de la moral o al derecho señalándose fecha para su desahogo.

Las pruebas se deberán de ofrecerse en el término de quince dias (artículo 16 del reglamento) pudiendo ser prorrogable por una sola vez, a juicio del secretario general o del secretario consultivo, a continuación señalaremos las pruebas que se pueden ofrecer en la tramitación del recurso.

P R U E B A S

A).- DOCUMENTAL.- De este tipo de pruebas hablamos anteriormente cuando hicimos mención a los documentos que se deben de acompañar al escrito de inconformidad.

B).- INFORMES DE LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE.- los informes de las dependencias del Instituto se pedirán de oficio, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 11 del Reglamento, logicamente el de la dependencia de la que procede el acto materia del recurso de inconformidad.

C).- LA PERICIAL.- Esta prueba se encuentra regulada en el artículo 12 del reglamento, determinando que al momento de ofrecerse deberá de indicarse los puntos de materia de la prueba, así como la designación del perito, el cual debe de tener título correspondiente debidamente registrado, en la inteligencia de que si no se reúnen estos requisitos la prueba se desechará de plano.

El recurrente debe de presentar a su perito para la aceptación del cargo dentro del término de cinco días siguientes, contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que se acepte el cargo.

El perito deberá de exhibir su dictamen dentro de los 15 días siguientes al de su aceptación, en el caso de que el recurrente no presente el perito, o éste no acepte el cargo o en su caso no exhiba el dictamen todo ello dentro de los términos señalados anteriormente, se declarará la deserción de la prueba por falta de interés jurídico del recurrente.

Cuando por causas no imputables al oferente de la prueba o por una especial complicación de la probanza, esté

por transcurrir el término no señalado por su desahogo, sin que esté se haya podido realizado podrá solicitar el interesado un nuevo plazo prudencial para su desahogo.

D).- INSPECCION.- Esta prueba consiste en actos de verificación a cargo del Instituto, a solicitud del inconforme, respecto de situaciones afirmadas o negadas por el mismo. El oferente de la prueba deberá de establecer los puntos sobre los que debiera versar la misma (Artículo 12 del reglamento).

Esta prueba se puede realizar por ejemplo en el centro de trabajo para determinar la actividad de la empresa y su adecuada clasificación para el seguro de riesgos de trabajo, para determinar las condiciones de trabajo de los asegurados, así como para poder revisar los libros de contabilidad de la empresa, listas de rayas u otros documentos.

E).- TESTIMONIAL.- Esta prueba se propone mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos de que el interesado prefiera formular verbalmente las preguntas en la prueba respectiva. En esta prueba el oferente deberá de

presentar a sus testigos ya que los servicios jurídicos delegacionales no se encuentran en posibilidad para obligarlos a comparecer.

En este recurso no se admite la prueba confesional, pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el caso.

El consejo consultivo y el secretario de este tendran en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para contar con mayores elementos de juicio, cuando consideren que las pruebas aportadas son insuficientes para resolver el recurso de conformidad.

En general la admisión de las pruebas como su desahogo se realiza casi igual a las de la via Judicial, excepto que no se admite la confesional y que el recurrente no puede solicitar se cite a los testigos que propone, por carecer la Unidad de Inconformidades de los medios necesarios para citarlos.

Una vez desahogadas todas y cada una de las pruebas ofrecidas en la tramitación del recurso por las

partes se procederá al pronunciamiento del fallo respectivo dentro del término de treinta días.

Se formulará primeramente un proyecto de resolución el cual lo realizará los servicios jurídicos delegacionales, y se someterán a la consideración del consejo consultivo delegacional, para probarlo, modificarlo u ordenar la elaboración de otro nuevo, mediante el acuerdo que se dicte al efecto, debiéndose autorizar la resolución respectiva por el secretario de consejo consultivo delegacional, según lo establecido en los artículos 17 y 18 del Reglamento.

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 lo conducente sobre las pretenciones de éste, analizando las pruebas desahogadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyan los puntos decisorios del fallo.

Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se notificarán en forma personal al recurrente

o a su representante legal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma.

Para emitir el fallo o resolución en el presente recurso se seguirán los pasos establecidos en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del reglamento.

El plazo para la ejecución de las resoluciones dictadas en el recurso de inconformidad es de quince días salvo en caso de que el Secretario General o Secretario del Consejo Consultivo apliare el plazo.

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

1.- Podemos entender a la administración "como el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social o también como la técnica de coordinación".

2.- La descentralización la podemos entender como una forma jurídica en que se organiza la Administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público.

3.- La Ley del Seguro Social de 1973 se concreta a reconocer y ratificar la existencia del organismo descentralizado en su artículo 5º que menciona lo siguiente "la organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social."

El Instituto Mexicano del Seguro Social

constituye un servicio Público Nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de Ley y de sus reglamentos.

4.- El Recurso Administrativo es un derecho consagrado por la ley a favor de una persona que ha sido lesionada por una resolución de la autoridad administrativa, y que hace valer ante ésta dentro de un plazo determinado que establece la ley, con el fin de que sea revocado, modificado o confirmado el acto lesivo.

5.- "El Recurso de Iconformidad es un medio de que disponen los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios que consideran impugnabile algún acto definitivo del Instituto".

6.- Uno de los principales problemas que existen en la actualidad en relación de como hacer valer los derechos que tienen los trabajadores que son inscritos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social por los patrones y se les niega alguno que les concede la Ley del Seguro Social no pueden alegar la aplicación del mismo por falta de conocimiento del medio idóneo para ello, y que se encuentra

establecido en la ley misma como lo es el recurso de INCONFORMIDAD, regulado en el artículo 274 de Ley del Seguro Social y su reglamento.

Toda vez que el que utiliza más este medio para proteger sus intereses es el patrón por contar con los medios económicos suficientes para cubrir los honorarios de un abogado y no así los beneficiarios o derechohabientes por su situación económica.

7.- Este recurso únicamente lo pueden hacer valer los patrones, derechohabientes y beneficiarios que se vean afectados con una resolución dictada por el Instituto Mexicano del Seguro Social y los interesados optativamente podrán acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para ejercitar sus derechos, sin necesidad de agotar previamente el Recurso de Inconformidad, pudiendo en su caso interponer el recurso de Inconformidad y antes de que se agote el procedimiento del mismo, es decir se dicte resolución, podrá demandar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante la Junta.

8.- El Recurso de Inconformidad ante el Consejo Técnico o Delegación Regional es un procedimiento

administrativo que tiene por objeto revisar la legalidad de los actos emitidos por el propio Instituto, a petición de persona interesada (patrones, beneficiarios y derechohabientes). Por lo tanto, no se trata propiamente de un juicio judicial; toda vez que la dependencia que se encarga de tramitar y resolver el recurso de inconformidad no es un tribunal ni ejerce una función jurisdiccional, ni resuelve controversias entre partes litigiosas, porque es el mismo Instituto el que determinará si sus funcionarios de sus dependencias han cumplido o no con las disposiciones legales respectivas y si deben confirmarse, modificarse o dejarse sin efectos los actos recurridos.

9.- Desde el punto de vista particular este recurso debería de ser más utilizado por los trabajadores y por los patronos dueños de empresas pequeñas que ven afectados sus derechos con una resolución emitida por el Instituto Mexicano del Seguro Social y que no cuentan con una situación económica suficiente como para cubrir los honorarios de un abogado como lo realizan los grandes empresarios, esto con ayuda del Instituto, difundiendo más su utilización y proporcionando a los interesados asesorías jurídicas y creando un tipo de defensoría de oficio instalados dentro del Instituto.

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

- 1.- ACOSTA, ROMERO Miguel.- " Teoría General del derecho administrativo", Ed. Porrúa, S.A., sexta época, edición, 1984.
- 2.- BRISEÑO, SIERRA Humberto.- " Recursos - - Administrativos", Ed. Porrúa, México 1980.
- 3.- BRISEÑO, RUIZ Alberto.- "Derecho Mexicano de los seguros sociales", Edit. Haria, S.A. DE C.V., México 1987.
- 4.- BIELSA, RAFAEL: "El Recurso Jerárquico", Edit Porrúa, México 1980.
- 5.- DE PINA, Rafael y CASTILLO LARRANAGA, José Instituciones de derecho procesal civil, Décima primera edición, Edit. Porrúa, México, 1976.
- 6.- FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, S.A., México 1984.
- 7.- FIX, ZAMUDIO HECTOR.- "Procedimiento Administrativo de los recursos administrativos", Trimestre fiscal, año 6 número 23 - Octubre- Diciembre 1989.
- 8.- FIX, ZAMUDIO Hector.- "Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano", Colegio Nacional, México 1983.

- 9.- LOPEZ, LOPEZ Estonio y Carlos ATHIE C.-
"Procedimiento y recursos administrativos
ante el Instituto Mexicano del Seguro
Social", Segunda Edición, Edit. del Valle,
México.
- 10.- MARTINEZ, LOPEZ Luis " El Seguro Social y el
Fisco", México 1954, Octubre.
- 11.- OLIVERA, TORO Jorge.-" Manual de derecho
Administrativo", Edit. Porrúa, S.A., México
1984.
- 12.- ORTIZ, HIDALGO Luis.- " Unificación de los
Recursos Administrativos", Edit. Porrúa,
México 1986.
- 13.- PALLARS, Eduardo " Derecho procesal civil"
Séptima edición, Edit. Porrúa, México, 1978
- 14.- RODRIGUEZ, TOVAR José de Jesús.- "Derecho
Mexicano de la Seguridad Social", Edit. -
Fondo para la difusión del dercho, Escuela
libre de derecho, México 1983.
- 15.- RUIZ, MASSIEU José Francisco.- "Nueva - -
Administración Pública Federal", Edit. - -
Tecnos,S.A., Primera Edición, México 1977.
- 16.- SERRA, ROJAS Andrés.- "Derecho - - - -
Administrativo" , Edit. Porrúa, Segunda -
Edición, 1961.

Estudios y Publicaciones

- 1.- Revista del ITAT " Los Recursos - - -
Administrativos" estudio realizado por Arturo
Cruz Alatorre, num. 15, Sep.-Dic. 1961, -
México, D.F.
- 2.- "Manual de organización del I.M.S.S.", - -
Colección de Organización y métodos, México
1980.
- 3.- " RECURSO DE INCONFORMIDAD", Instituto - -
Mexicano del Seguro Social, México 1986.
- 4.- Revista del ITAT " Los Recursos - - -
Administrativos", número 15, México Septiem-
bre 1961.

LEGISLACION:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Organica de la Administración Pública Federal.

Ley del Seguro Social.

Reglamento de Inconformidades (ART.274'

Ley Federal del Trabajo.

Código Fiscal de la Federación.