

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL
TRABAJO Y EL CODIGO FISCAL DE LA
FEDERACION EN LA TRAMITACION DEL
RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA
LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

T E S I S

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

P R E S E N T A

RODOLFO PEREZ REYES

MEXICO, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

A MI ESPOSA MARIA DEL CARMEN
CON ESPECIAL AFECTO

CARIÑOSAMENTE A MIS HIJOS
RODOLFO Y MARIANA

A MIS PADRES
RODOLFO PEREZ LOPEZ
ALEJANDRA REYES NOGUERA
CON GRATITUD QUE AHONDA EL TIEMPO

CON RESPETO Y ADMIRACION AL
LIC. FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ

I N D I C E :

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. a) Breve reseña histórica del Instituto Mexicano del Seguro Social. b) Su naturaleza jurídica. 1) Descentralización por región. 2) Descentralización por colaboración. 3) Descentralización por servicio. c) Convenientes e inconvenientes de la descentralización por servicio. d) Aspecto Jurídico Social de la Seguridad Social. e) Poderes y facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social. f) Asamblea general. g) El Consejo Técnico. h) Comisión de vigilancia. i) El Director General. j) Subdirectores, Jefes de Departamentos, Delegados Estatales, Regionales y Locales. k) Patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social. l) Función administrativa del Seguro Social.

CAPITULO II

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. a) Distintos conceptos de recurso. b) Naturaleza jurídica de los recursos administrativos. c) Elementos del recurso administrativo. d) Principales tipos de recursos administrativos. e) Los recursos administrativos en la legislación mexicana. f) El recurso de inconformidad en la Ley del Seguro Social. g) Elementos del recurso de inconformidad. h) Acreditamiento de la personalidad en el recurso de inconformidad. i) Notificaciones, forma en que deben practicarse. j) Recurso de revocación. k) Características generales del procedimiento administrativo en el régimen de los recursos. l) Resoluciones del Consejo Técnico en materia de inconformidades. m) Naturaleza de las resoluciones del Consejo Técnico. n) Efectos de las resoluciones. ñ) Instancias subsecuentes para impugnar las resoluciones del Consejo Técnico.

CAPITULO III

SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD. a) Importancia de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social. b) Artículo 133 de la Ley del Seguro Social. c) Preceptos de la Ley Federal del Trabajo aplicables en materia de Seguridad Social. d) Preceptos de la Ley Federal del Trabajo que se aplican en la tramitación del recurso de inconformidad. e) Preceptos del Código Fiscal de la Federación aplicables en materia de Seguridad Social. f) Preceptos del Código Fiscal de la Federación que se aplican en la tramitación del recurso de inconformidad. g) Prevalencia del Código Fiscal por la Ley Federal del Trabajo en la tramitación del recurso de inconformidad.

CONCLUSIONES. -

CAPITULO I

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .

A) BREVE RESEÑA HISTORICA.

Afirma el Maestro Mario de la Cueva, que la idea del Seguro Social, al igual que nuestro Derecho del Trabajo es producto de la Revolución; y que antes de esa época no se encuentra ningún precedente.

Por otra parte, el Maestro Francisco González Díaz Lombardo, señala que "la Revolución Mexicana preocupada por la situación de desempleo en que se encontraban las clases laborantes en el país, tenía desde 1913 la deuda con el pueblo, de establecer en su beneficio y como resultante de su evolución política social, acorde con los principios que la inspiraron, un régimen integral de Seguridad Social" (1)

Corresponde al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, proclamar el 12 de diciembre de 1912, que con el establecimiento del Seguro Social, las Instituciones Políticas de México cumplirían su cometido, atendiendo satisfactoriamente las necesidades de la Sociedad.

Considero de trascendental importancia citar en nuestro estudio La Ley del Trabajo de Yucatán, expedida el 11 de diciembre de 1915, por el General Salvador Alvarado, toda vez que en el artículo 135 de esta avanzada Ley, se insertan por primera vez disposiciones del Seguro Social. El mencionado artículo establecía que "El Gobierno fomentaría una Asocia-

1) González Díaz Lombardo Francisco. - "Cursillo de Seguridad Social Mexicana". - Universidad de Nuevo León. 1959. P.62.

ción Mutualista, en la que se aseguraran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". (2)

El Congreso Constituyente de Querétaro, al expedir la Constitución Política Social de 5 de febrero de 1917, en su artículo 123 se refería a un Seguro de carácter potestativo y cuya versión original es la siguiente: "Se considera de utilidad social: El establecimiento de Cajas de Seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión pública." (3)

A este precepto constitucional se le ha considerado por destacados tratadistas como bastante tímido en su contenido y redacción, sin embargo, promovió la aspiración hacia una Ley del Seguro Social. El 6 de septiembre de 1929, se promulgó el artículo 123 constitucional, en virtud del cual nace el Seguro Social con carácter obligatorio, al establecer en su fracción XXIX que "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá Seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos." (4)

Ahora bien, el párrafo introductorio del artículo 123 de la Constitución, encomendó a los Estados la expedición de las leyes de Trabajo; de safortunadamente los Códigos de algunas Entidades Federativas se concretaron a señalar a los patrones el cumplimiento de sus obligaciones sobre riesgos profesionales, para lo cual contrataron seguros para el beneficio de sus tra

2) Ley del Trabajo de Yucatán. Artículo 135.- 11 de diciembre de 1915.

3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4) Op. Cit.

bajadores. Fue hasta el año de 1921, cuando el entonces Presidente Alvaro - Obregón elaboró el primer Proyecto de Ley del Seguro Social Voluntario, - que si bien no llegó a ser promulgado, despertó, sin embargo, el interés po pular.

Sobre dicho proyecto de Ley, vale destacar el comentario al respecto del Ingeniero Miguel García Cruz, que a la letra dice: "En 1921 el Gobierno del General Obregón elaboró el primer Proyecto de Ley del Seguro Social, que aunque no llegó a promulgarse, tiene en su favor el mérito de ha ber servido para canalizar una corriente de opinión favorable en torno del - Seguro Social; fue tal interés que sintió el General Obregón por la expedición de una Ley del Seguro Social, que en el bienio 1927 y 1928, durante su Segun- da Campaña Política para Presidente de la República, adquirió el compromi so de expedir una Ley del Seguro Social, que garantizara los intereses de la población económicamente débil. La corriente de opinión gestada durante la campaña presidencial del General Obregón, cristalizó en una iniciativa de - Ley, elaborada en el año de 1929, en la que se obligaba a patrones y trabaja- dores a que depositaran en un Banco, del 2 al 5% de salario mensual, para - entregarlo posteriormente a los obreros a cuyo beneficio se creaba". (5)

En razón de la importancia que como antecedente histórico - tiene para el objeto de nuestro estudio, haré mención de algunas leyes y de- cretos relativos a la materia, tales como la Ley General de Pensiones de -- Retiro, promulgada el 12 de agosto de 1925; el Seguro Federal del Maestro, creado el 13 de noviembre de 1928, por conducto de la Secretaría de Educa- ción pública; el Proyecto de Código Portes Gil, de 1929, antecedentes que -

5) Miguel García Cruz. "El Seguro Social en México".

no obstante su imperfección en algunos aspectos, fueron base sólida para ir delineando con el tiempo las bases del Seguro Social. También cabe subrayar, la importancia de la exposición de motivos del proyecto de la Secretaría de Industria, al reconocer la necesidad histórica de expedir la Ley del Seguro Social al sostener que sería el medio más eficaz para garantizar al trabajador y ofrecerle un instrumento para reparar los perjuicios sufridos al realizarse los demás riesgos, que junto con el profesional está expuesto, como la muerte, la enfermedad no profesional, la invalidez a causa de la edad y la falta de trabajo, lo cual beneficiaría por su parte, al empleador, ya que se libraría de desembolsar sumas crecidas por el pago de primas fijas.

En el año de 1934, al celebrarse el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, las cuestiones debatidas fueron substancialmente 2: "a) Si debía organizarse un solo Instituto que abarcaran los diferentes riesgos, o si era mejor dejar fuera del Seguro Social los riesgos profesionales; b) La forma de pagar las cuotas, pues los trabajadores sostuvieron que deberían cubrirse por los patrones y el Estado. Los empresarios a su vez, afirmaron que su participación en el Seguro Social debía limitarse a la obligación constitucional de participar a sus obreros en las utilidades de su empresa". (6)

En el año de 1934, en el Proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social, se hizo un esfuerzo por fijar las bases del establecimiento del Seguro Social, proyecto que no llegó a promulgarse.

Toca al Presidente General Lázaro Cárdenas, enviar el 27 de

6) Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial.

diciembre de 1938 a la Cámara, otro proyecto de Ley de Seguros Sociales, - que proponían cubrir los riesgos de enfermedades del trabajo y enfermedades no profesionales, como maternidad, vejez e invalidez, y desocupación involuntaria; esfuerzo loable que no llegó a fructificar, corriendo la misma suerte de otros proyectos anteriores.

No fue sino hasta el Régimen del Presidente Manuel Avila - - Camacho, cuando se creó la Comisión Técnica encargada de redactar el proyecto de Ley, que llevó el nombre de Proyecto García Tellez, el cual recibió el beneplácito al presentarse a la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de - Chile en el año de 1942; ambos organismos manifestaron una favorable opi--nión al proyecto.

Por último, el 19 de enero de 1943 se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Seguro Social, y el 14 de mayo del mismo año, se publica su Reglamento, en lo referente a la inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico. Es de hacerse notar, que la Ley del 31 de diciembre de 1942 que aprobó la Ley del Seguro Social, ha sido reformada en diversas ocasiones, mediante decretos presidenciales, entre los que cabe citar el de 28 de febrero de 1949, 31 de diciembre de 1956, 31 de diciembre de 1959 y 30 de diciembre de 1970. Con esto, damos por concluída la breve reseña histórica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

B) NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Al iniciar nuestro estudio sobre el Seguro Social nos proponemos definirlo de acuerdo con la doctrina del Derecho Administrativo; es decir, adecuar la idea del Instituto Mexicano del Seguro Social a las formas de descentralización administrativa, para de ahí situarlo en la forma de -- descentralización a la que corresponde de acuerdo con su naturaleza jurídica.

Comenzaremos pues, por analizar la descentralización administrativa. Diferentes autores ilustran con amplia claridad el concepto de descentralización, y el maestro Gabino Fraga es quien con mayor tino define el concepto de descentralización en su tratado de "Derecho Administrativo", al señalar que "Descentralización Administrativa es la organización - que basada en un orden jerárquico temperado, es adoptada por la Administración Pública, para lograr mayor eficacia en sus funciones (7), y consiste en confiarla a órganos que guardan con aquella una relación de jerarquía."

Creemos que la necesidad de acudir a la descentralización para lograr mayor eficacia en las funciones administrativas, se deriva del hecho de que las mismas corresponden a una determinada región, de que resulten demasiado gravosas a la Administración Pública, o bien, de que su naturaleza sea de orden técnico, de ahí las distintas clases de ellas.

La doctrina Administrativa reconoce tres clases de Descentralización Administrativa, a saber:

- 1) Descentralización por región
- 2) Descentralización por colaboración, y
- 3) Descentralización por servicio.

7) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo". México 1966, pág.202 y sgts.

1.- La Descentralización por Región, es aquella forma de Descentralización administrativa, cuya finalidad consiste en la administración de los intereses de la población radicada en una determinada circunscripción territorial (8). Como elemento distintivo de la descentralización territorial, encontramos el fin que la especifica, y la razón que manifiesta su conveniencia; puesto que con este tipo de administración se logra una mayor eficacia de los servicios públicos, debido a la relación directa que existe entre los funcionarios y las instituciones locales de la población.

Es de hacerse notar, que el inconveniente de esta forma de organización administrativa, se debe a la intervención de factores políticos dentro de la misma. Sin embargo, tal desventaja se ve compensada por el hecho de que la descentralización regional corresponde a las aspiraciones democráticas de los interesados, a los que se les da oportunidad de elegir a las autoridades y de influir en sus decisiones, mediante la opinión pública. Como ejemplo de esta clase de descentralización, podemos citar la organización municipal (9), que ha sido la forma que la Legislación Mexicana ha adoptado como base para la descentralización administrativa por seguir (10)

2.- Descentralización por Colaboración.- La descentralización por colaboración es una forma de organización administrativa, cuya finalidad consiste en el ejercicio de una función pública, la que se hace necesaria encomendar a una organización privada.

El hecho de que una función propia de la Administración Pública se encomiende para su ejercicio a una organización privada, constituye

8) Ibidem. op. cit. pág. 204 y Sgts.

9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10) Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo". México, 1965. pág. 555.

la diferencia que especifica a esta clase de administración, y la distingue de los otros tipos de Descentralización Administrativa.

La necesidad de acudir a la descentralización por colaboración, radica en lo gravoso que sería para la Administración Pública el crear organismos descentralizados para cada uno de los servicios públicos, ya que estos se multiplican conforme aumenta la intervención estatal en la vida privada.

En esta especie de administración, más que descentralizar a un organismo, se trata de incorporarlo a la Administración Pública, lo que se logra mediante la autorización para el ejercicio de una función pública y mediante el control de los actos que realiza.

Como ejemplo de la descentralización administrativa por colaboración, podemos citar las Cámaras de Comercio e Industria, las Asociaciones Agrícolas y las Escuelas Particulares Incorporadas (11).

3.- Descentralización por Servicio.- La Descentralización por Servicio, es una forma de organización administrativa, cuya finalidad consiste en la administración de los servicios públicos que requieren de un procedimiento técnico especial. Dentro de las atribuciones del Estado, se encuentran la atención de los servicios públicos, algunos de los cuales necesitan de funcionarios con una preparación técnica especial, que garantice su eficaz funcionamiento.

Con el fin de satisfacer la necesidad, existe la descentralización por servicio, que en su propio objeto encuentra el elemento caracterís

11) Gabino Fraga. Op. cit. pág. 227.

tico que la diferencia de los otros tipos de descentralización Administrativa.

Elementos.- La cantidad indefinida de formas en que se puede individualizar esta especie de Descentralización, constituye un obstáculo, a la vez que una necesidad para determinar cuales son los elementos característicos y esenciales que permitan identificar a este tipo de Administración.

Gabino Fraga, resumiendo diversas opiniones, señala las siguientes:

- 1.- La existencia de un servicio público que requiera una atención de orden técnico;
- 2.- Un estatuto legal que regule las actividades de los funcionarios encargados de tal servicio;
- 3.- Participación de funcionarios técnicos en la administración del servicio público;
- 4.- Control de la Administración Pública sobre actos realizados, - mediante la revisión de la legalidad de los mismos; y
- 5.- Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios. (12)

C) CONVENIENTES E INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

Convenientes.- La doctrina señala como ventajas de esta Descentralización, entre otras, una mayor eficacia en la Administración Pública, al poner en manos de funcionarios técnicamente preparados, aquellos servicios públicos que así lo requieran, así como por ser el medio más eficaz para la realización de los ideales democráticos de los particulares que, al intervenir en el manejo de los servicios públicos, limitan a la vez el creciente poder del estado

12) Op. Cit. Pág. 212.

Inconvenientes, - Parte de la doctrina resume como inconvenientes de esta clase de descentralización, lo que traería como consecuencia su difícil control y un presupuesto especial para cada uno de los mismos, destruyendo tanto la unidad de la Administración Pública como la del presupuesto estatal.

Consideramos que dichos inconvenientes son infundados, toda vez que la descentralización por servicio se ha convertido en una estructura regular de la administración en el estado moderno.

Hemos pues analizado en forma somera las diferentes clases de descentralización administrativa. Ahora hemos de referirnos a los artículos Primero y Segundo de la "Ley del Seguro Social", que son los que le dan el carácter de organismo descentralizado al Instituto Mexicano del Seguro Social, y en ellos se basan todas las formas que regulan la naturaleza y operaciones de este.

El artículo Primero de la Ley del Seguro Social establece: - "El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter de obligatorio en los términos de esta Ley y sus Reglamentos", y el artículo Segundo de la misma Ley dice: "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." (13)

D) ASPECTOS JURIDICO Y SOCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Con acertada técnica, la Ley del Seguro Social en su artículo

13) Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. Ediciones Andrade Pág.1013. Séptima Edición, 1965.

lo... subraya que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un servicio público, ya que este constituye el supuesto básico de la descentralización administrativa por servicio.

El hecho de que tal servicio sea de aquellos cuya administración requiere un procedimiento técnico especial, se deriva del artículo 2o., y demás relativos de la mencionada Ley del Seguro Social, los cuales serán objeto de comentarios posteriores.

Si el derecho positivo es el único capaz de establecer cuales servicios tienen el carácter de público, el primer precepto de la Ley del Seguro Social, quita la posibilidad de cualquier discusión jurídica, acerca de cual es la naturaleza del servicio del Seguro Social, puesto que en forma clara y tajante determina que "El Seguro Social constituye un Servicio Público Nacional..."

Por lo demás, el Seguro Social tiene todos los elementos que integran la naturaleza de un Servicio Público (14), en virtud de que tiende a satisfacer una necesidad de carácter económico y sus prestaciones están reguladas por la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos respectivos, que les imponen adecuación, regularidad y uniformidad.

El adjetivo "nacional", es utilizado en el artículo 1o. de la Ley de la materia, para significar que el Seguro Social es un servicio público que tiene aplicación en todo el territorio de la República Mexicana.

Pero, como la acepción doctrinaria del término nacional se refiere única y exclusivamente a las personas físicas, (15) el legislador no

14) Cp. Cit. pág. 22.

15) Trigueros F. "La Nacionalidad Mexicana". pág. 16.

se puede escapar de una crítica, por la falta de pureza en el lenguaje jurídico.

Por último, la obligatoriedad del Seguro Social establecida en el mismo precepto que venimos comentando, tiene por fin: "... garantizar - la estabilidad y permanencia del sistema, y también para extenderlo al mayor número posible de personas que deben quedar comprendidas en él..." El carácter obligatorio del Seguro Social hace imposible el hecho de que la falta de previsión y más concretamente la falta de pago de prima, ocasione, como ocurre en grupos privados, la pérdida de los derechos del asegurado (16).

Aspecto Social. - No es nuestro propósito analizar en el presente estudio el aspecto sobre el cual debe fundamentarse necesariamente el régimen jurídico del Instituto Mexicano del Seguro Social; sin embargo, conviene apuntar las razones más sobresalientes de ese carácter, que hacen que el Seguro tenga la naturaleza de un servicio público.

La tutela justa y necesaria a una clase débil y desamparada, - la defensa del valor social del trabajador, la conservación y mejoramiento de la raza (17). son motivos más que suficientes para considerar al Seguro Social como un servicio público, porque: "... quien sufra en última instancia los riesgos de la pérdida de la capacidad de trabajo de los obreros, es la colectividad entera. (18)

La falta de preparación o de recursos de la mayoría de los miembros de la colectividad, para proteger su salud y para conservar su vida, obligan al Estado a buscar los medios que puedan remediar tal necesidad: uno de esos medios es el Seguro Social, que debe ser necesariamente un servicio

16) Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, del 3 de febrero de 1949. Ley del Seguro Social, Edición IMSS, 1967, págs. 120 y 121.

17) Op. cit. pág. 119

18) Op. cit. pág. 122

público, porque también es pública la necesidad que va a satisfacer (19).

Si la defensa y conservación de los recursos naturales de un país constituye un imperativo general, con mayor razón debe cuidarse el patrimonio humano, que es la riqueza por excelencia de las naciones (20).

En fin, no debe ser ignorado el hecho jurídico-sociológico, de que el legislador ha venido interpretando la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una norma que regula no sólo a relaciones de carácter laboral, sino también a hechos sociológicos que tienen relación con la capacidad de trabajo de los mexicanos (21).

La Seguridad Social.- Es evidente que todo servicio público debe evolucionar de acuerdo con los cambios que sufra la técnica y la necesidad colectiva que pretende satisfacer.

El servicio público que se ha encarnado en un Seguro Social -- obligatorio, tiende a modificar en una seguridad social.

Sin valorar tal modificación, nos concretamos a dar a conocer el hecho y las razones del legislador, mismos que se encuentran manifiestos en la exposición de Motivos de la Ley que incorpora el Régimen del Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y a sus trabajadores (22).

" México vive en período de transición de los Seguros Social a la Seguridad Social.

Las prestaciones sociales que nos hemos propuesto impartir e impulsar, y que ya forman parte de la actividad del Seguro Social, muestran

19) Idem. pág. 123

20) Idem. pág. 124

21) Op. cit. pág. 127

22) Diario Oficial de la Federación, de 7 de diciembre de 1963.

importantes conquistas logradas hacia esa nueva proyección y nuevo sentido del bienestar social.

La Seguridad Social se distingue de los Seguros Sociales Clásicos, tanto por la más amplia protección que concede para abarcar el ciclo de cada vida, como por la estructura financiera y económica de uno y otro sistema.

Los Seguros Sociales Clásicos operan dentro de los principios del cálculo de probabilidades, la teoría del riesgo y una idea restringida frente a los riesgos, pues sólo comprende a los empleadores en relación con sus trabajadoras, cuando existe en el molde legal tradicional, un Contrato de Trabajo.

La Seguridad Social en cambio, implica la adopción de nuevas obligaciones y derechos, que llevan a una ampliación de la solidaridad social, frente a los riesgos comunes de toda una colectividad.

A este nuevo concepto, obedece el que la iniciativa de Ley que hoy someto a la consideración de ese H. Congreso de la Unión, establezca la solidaridad frente a los riesgos de los industriales productores de azúcar, - con los productores de caña y los trabajadores a su servicio, bien sean asalariados permanentes o estacionales, y por lo tanto, la aportación de los industriales para la cobertura financiera del Seguro Social en beneficio de los productores de caña de azúcar y de sus trabajadores."

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como todo organismo descentralizado, está dotado de personalidad jurídica propia, y debe su crea

ción a la Ley del Seguro Social, expedida como lo apuntamos en líneas anteriores, el 19 de enero de 1943, por el Congreso de la Unión, sin embargo, no todo organismo descentralizado es creado por una Ley especial, sino también puede serlo mediante decreto del Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas. (23)

E) PODERES Y FACULTADES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Los poderes o facultades del Instituto como consecuencia de su carácter de organismo descentralizado, pueden resumirse en: poder de nombramiento, de mando, de decisión, de revisión, de vigilancia, poder disciplinario y poder para resolver conflictos de competencia de los diversos órganos y dependencias del propio Instituto.

En virtud de la importancia que significa para el entendimiento de nuestro trabajo recepcional el tratamiento de dichos poderes y facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social, a continuación haremos un breve comentario de cada uno de los mismos.

1.- Poder de Nombramiento. - La Ley del Seguro Social adopta un sistema mixto para la designación de los funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que en el ejercicio de este poder, hace intervenir en algunos casos, a la administración Pública Central, y en otros, es el propio Instituto quien los designa directamente.

Los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social son en orden jerárquico los siguientes:

a) La Asamblea General

23) "Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal."

- b) El Consejo Técnico
- c) La Comisión de Vigilancia, y
- d) El Director General

Los cuales analizaremos en forma general en páginas posteriores.

2.- Poder de Mando.- En el ejercicio de esta facultad, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene una completa y absoluta independencia respecto de la Administración Pública Central.

Es pues, el Consejo Técnico, en su carácter de Administrador del Instituto, a quien corresponde la facultad para "organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de los mismos", (24) así como también, para expedir sus reglamentos interiores".

De lo anterior, desprendemos que no es la Administración Pública Central, sino el propio Instituto quien dicta las disposiciones, las órdenes, las instrucciones, las circulares y los reglamentos, que deben ser cumplidos por los funcionarios subalternos y por los empleados inferiores, en el desempeño de las actividades administrativas que les corresponden.

3o.- Poder de Decisión.- El poder de decisión del Instituto Mexicano del Seguro Social, consiste en dictar resoluciones jurídicas que dan origen a situaciones de derecho. En el ejercicio de esta facultad, no tiene más limitaciones que las que se derivan de su propia naturaleza jurídica. En efecto, la Administración Pública Central no puede intervenir en el poder de decisión del Instituto, sino que es el Poder Legislativo quien lo hace en forma directa, a saber, mediante reformas a la Ley del Seguro Social, que es -

24) Art. 117, fracción VII de la Ley de la Materia.

el Ordenamiento que delimita las funciones administrativas de este Organismo descentralizado.

El relajamiento del poder de subordinación que caracteriza a toda descentralización, alcanza su máximo grado en el Instituto, cuando éste ejercita sus facultades propiamente administrativas (25), ya que ellas constituyen una verdadera disgregación de aquéllas que son exclusivas de la Administración Pública Central.

Como ejemplos de los conceptos antes expuestos, podemos citar los siguientes: El Instituto decide sobre la inscripción de un trabajador, aún no inscrito en el Régimen del Seguro Social Obligatorio; determina los créditos por cuotas de Seguro y Capitales Constitutivos, y también da las bases para su liquidación; determina los Capitales Constitutivos y los hace efectivos; califica la clase de riesgos de cada una de las empresas; puede otorgar a un particular la concesión del servicio público que se le ha encomendado; decide sobre los actos de sus propios órganos que lesionen derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al Régimen del Seguro Social Obligatorio (26)

4.- Poder de Revisión.- El Consejo Técnico es el órgano designado por la Ley del Seguro Social para resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 133 de dicho ordenamiento, en caso de que los patrones, los asegurados y sus beneficiarios impugnen mediante dicho recurso administrativo, algún acto del Instituto que lesione sus derechos (27), reservándose el estado la facultad de revisar la legalidad de las resoluciones

25) Ibidem pág. 240

26) Artículos 7, 135, 48, 44, 65 y 133 de la Ley de la Materia.

27) Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social.

que dicte el Consejo Técnico en cada caso, facultad que ejerce no a través del Poder Judicial, sino mediante la Administración Pública, es decir, por conducto de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando las resoluciones del Consejo Técnico del Instituto lesionen los intereses de los asegurados o sus beneficiarios, y del Tribunal Fiscal de la Federación cuando los patrones son los afectados.

Sin embargo, la intervención de la Administración Pública a través de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y del Tribunal Fiscal de la Federación para revisar la legalidad de las resoluciones del Consejo Técnico en materia de inconformidades, está condicionada a que los interesados (afectados) interpongan y agoten el recurso de inconformidad ante el propio Consejo Técnico del Instituto.

5.- Poder de Vigilancia.- Los órganos superiores del Instituto, tienen amplias facultades para revisar todos los actos que sean necesarios para conocer la forma en que los inferiores realizan sus funciones administrativas.

La vigilancia que ejerce la Administración pública sobre los actos administrativos del Instituto, se analizará cuando se haga el estudio del patrimonio de este organismo descentralizado, por tener íntima relación con el mismo.

6.- Poder Disciplinario.- "El Director General del Instituto, los consejeros, funcionarios, empleados del servicio, así como las personas que a título de técnico o de otro cualquiera sean llamados a colaborar con --

aquellos, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público" (28)

"Para todas las personas, salvo las que se encuentran en el caso del artículo III de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, que ocupen algún puesto en el Instituto, aunque sea en comisión por tiempo limitado, regirá lo dispuesto en sus respectivos casos, en los artículos 210 y 224 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales. (29)

Así como la Administración Pública Central no puede intervenir en el ejercicio del poder de decisión del Instituto, sino que es el Poder Legislativo quien lo hace; así también no es ella quien ejerce un poder disciplinario respecto de dicho Instituto, sino que el Poder Judicial es quien lo ejercita.

En esta forma, el Estado, celoso de su facultad sancionadora, y en este caso, también de la división de poderes (30), sanciona las faltas que se cometen dentro del Instituto, y que origina responsabilidades de carácter civil y penal.

Por lo que hace al poder disciplinario que el Seguro Social ejerce dentro de su propia organización, en nada difiere del que una empresa particular ejercita para sancionar la responsabilidad administrativa de sus empleados (31).

Cabe hacer excepción de que la Ley del Seguro Social establece requisitos especiales para poder sancionar a los titulares de los órganos re-

28) Art. 137 de la citada Ley de la Materia.

29) Art. 139 de la Ley de la Materia.

30) Art. 49 Constitucional

31) Art. 138 Op. cit.

representativos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

7.- Poder para resolver conflictos de competencia de los diversos órganos y dependencias del propio Instituto.- No existe la posibilidad de que haya un conflicto de competencias, en el cual el Instituto Mexicano del Seguro Social pudiera intervenir como parte, pero sí pueden darse dichos conflictos entre los órganos y dependencias del propio Instituto; caso en el cual deberán ser resueltos por el superior inmediato, ya que así lo reclama el --orden jerárquico de cualquier administración.

F) ASAMBLEA GENERAL.

La Asamblea General es en el Instituto Mexicano del Seguro Social la suprema autoridad, y está integrada por treinta miembros, designados de la siguiente manera: diez por las Organizaciones Patronales, diez por las Organizaciones de Trabajadores y diez por el Poder Ejecutivo Federal.(32)

El Ejecutivo Federal interviene directamente en la designación de diez de los miembros de la Asamblea General, pero también interviene in directamente por lo que respecta a los nombrados por las organizaciones, tan to patronales como de trabajadores, toda vez que es el propio Ejecutivo Federal el que da las bases para determinar cuales organizaciones (Patronales y Obreras) deben intervenir en esa designación y para calificar las elecciones de los mismos. (33)

La Asamblea General, tiene a su vez, facultad para nombrar otros funcionarios, como veremos a continuación.

G) EL CONSEJO TECNICO.

32) Art. 110. Ibidem

33) Art. 111 Ibidem

Como afirmamos en líneas anteriores, el Consejo Técnico se integra por designaciones de la Asamblea General, formado por doce miembros, los cuales, cuatro son nombrados por los representantes del Estado, cuatro por los representantes Patronales y cuatro por los Representantes de los Trabajadores, con sus respectivos suplentes, El Ejecutivo Federal puede disminuir a dos de los Representantes del Estado en el Consejo Técnico, con lo cual el Instituto logra mayor independencia respecto de la Administración Pública Central.(34)

H) LA COMISION DE VIGILANCIA.

Esta Comisión está integrada por seis miembros, designados por la Asamblea General, a propuesta de los tres sectores representativos que la forman. (Estado, patrones y trabajadores) cada uno de los cuales tiene derecho a presentar dos candidatos con sus respectivos suplentes.

I) EL DIRECTOR GENERAL.

Siendo el Consejo Técnico el representante legal y el administrador del Instituto Mexicano del Seguro Social, corresponde al Director General ser el órgano Ejecutivo del mismo.- Su nombramiento lo decide el C. Presidente de la República, seleccionándolo entre los Consejeros Representantes del Estado.(35).

J) SUBDIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO Y DELEGADOS REGIONALES Y LOCALES.

La designación de estos funcionarios corresponde al Consejo Técnico, a propuesta del C. Director General(36).

34) Art. 112. Ibidem.

35) Arts. 112 y 114. Ibidem.

36) Art. 117, fracción VIII. Ibidem.

Todos los demás empleados son nombrados por el C. Director General, en los términos del artículo 120 fracción VI de la Ley de la materia.

K) PATRIMONIO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Por ser el Seguro Social un Instituto con las características y naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, tiene un patrimonio propio y autónomo, y su propia Ley determina los elementos que integran dicho patrimonio, y que son:

- I. - Las cuotas que deben enterar conforme a esta Ley los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado;
- II. - Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan los bienes del Instituto.
- III. - Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al Instituto, y
- IV. - Cualesquiera otros ingresos que en favor del Instituto señalen las leyes y reglamentos. (37)

La autonomía del patrimonio del Instituto es relativa, en virtud de que se encuentra sujeta a la "Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal."

El patrimonio del Instituto se encuentra sujeto al supuesto del artículo 2o. de la Ley antes citada, el cual establece los requisitos que una persona moral debe tener para ser considerada como un organismo descentra

37) Art. 108 Ibidem.

38) Art. 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal.

lizado ante la ley que controla los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

La causa inmediata de la sujeción del Instituto es la "Lista de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional", ya que en dicha lista se encuentra comprendido el Instituto Mexicano del Seguro Social (39)

El control que la Administración Pública Central ejerce sobre el patrimonio del Instituto, lo hace por medio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, y de Hacienda y Crédito Público. (40)

Dicho control, es uno de los medios más eficaces que utiliza la Administración Pública Central para lograr la sujeción del Instituto, puesto que el patrimonio de este organismo descentralizado es la base para el ejercicio de las funciones administrativas que le han sido encomendadas.

La Secretaría del Patrimonio Nacional vigila y controla la actividad administrativa del Instituto, con el fin de procurar su eficaz funcionamiento económico y verificar el cumplimiento de las disposiciones que las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público dicten al respecto. (41)

El presupuesto anual de egresos del Instituto, debe ser aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y comprendido dentro del Presupuesto General de Egresos de la Federación; (42) asimismo, el Instituto tiene la obligación de concentrar todos los ingresos que percibe en la Tesorería de la Federación. (43)

El Instituto solo puede enajenar sus inmuebles por acuerdo previo del Presidente de la República, dictado por conducto de la Secretaría del

39) Lista publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1968.

40) Artículo lo. in fine, op cit.

41) Artículo 5o Ibidem.

42) Artículo 5o. Ibidem.

43) Artículo 5o. de la Ley Orgánica del Presupuesto Federal.

Patrimonio Nacional, y con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la enajenación de los muebles, basta el acuerdo de la Secretaría del Patrimonio Nacional. (44)

Tales son las bases del control que la Administración Pública Central ejerce sobre el Instituto a través de su patrimonio, sin que llegue, empero, a destruir la autonomía de dicho patrimonio, ese control se hace necesario para evitar que el Instituto tienda a convertirse en una empresa independiente de la Administración Pública Central.

L) FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL SEGURO SOCIAL.

1.- Representación Legal del Instituto.

El Instituto Mexicano del Seguro Social como órgano descentralizado tiene naturalmente personalidad jurídica propia y requiere como toda persona moral, de un órgano de administración que lo represente no solo en las relaciones externas que se susciten entre el Instituto y los sujetos al Régimen Obligatorio del Seguro Social, entre aquél y los terceros ajenos al Régimen, o bien, entre el Instituto y las diversas autoridades, sino también, en sus relaciones y funciones internas o sea, respecto de las dependencias del Instituto, así como de los bienes que integren su patrimonio.

2.- Órgano que asume la representación y administración del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ya en páginas anteriores, expresamos que por disposición de la Ley de la materia, el Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto, consecuentemente, es el órgano mediante el cual este

44) Artículos 15 y 16 de la Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 1968.

exterioriza y manifiesta su voluntad, tanto en sus relaciones internas como externas.

3.- Representación Delegada.

El Consejo Técnico delega su representación a través de un Presidente, un Secretario y un Pro Secretario, y solo mediante la actividad de ellos actúa, de acuerdo con las facultades que la propia Ley y sus Reglamentos le conceden y permite a su vez otorgar poderes con las limitaciones de facultades de índole civil, como son las de pleitos y cobranzas.

4.- Características de la Representación.

La representación del Consejo Técnico y la delegación de atribuciones de este a su Presidente, Secretario y Prosecretario, tienen las siguientes características:

a) Legal, porque la representación del Consejo Técnico y la delegación de atribuciones a éste, a su Presidente y Secretario, son ajenas a la voluntad del representado, es decir, del Instituto, ya que tanto la una como la otra, se derivan directamente de la Ley. La representación del Prosecretario depende del Consejo Técnico, Dirección General o Secretaría General, en su caso, mediante la delegación de facultades de éstos últimos a aquél.

b) Necesaria, toda vez que el Instituto siendo una persona moral, requiere forzosamente de un órgano que lo represente; y en este órgano a su vez, de personas físicas que expresen

y manifiesten su autoridad en sus relaciones, tanto internas como externas.

c) Independientes, en virtud de que es la Ley y no la voluntad del Instituto la que fija la amplitud de las atribuciones y deberes del Consejo Técnico y de las que éste a su vez delega a su Presidente y a su Secretario. La representación del Prosecretario está condicionada y sujeta a la autoridad del Consejo Técnico y en su caso, del Presidente y del Secretario General.

d) Limitada, toda vez que se basa en reglas normativas y se rige por principios de naturaleza pública, en funciones de las cuales se ejercen y limitan sus atribuciones.

e) Obligatoria, ya que supone un deber, en cuanto que está ligada a las finalidades propias del Régimen Obligatorio del Seguro Social, y

f) Pública, en virtud de que las atribuciones del Consejo Técnico, como representante legal originario del Instituto, y las del Presidente, Secretario y Prosecretario, a su vez con la representación de aquél, derivan de la promulgación y publicación de la Ley Reglamentaria.

5.- Naturaleza Jurídica de las Funciones del Consejo Técnico en materia de Inconformidades.

La naturaleza jurídica de las funciones del Consejo Técnico en

materia de Inconformidades, debemos buscarla en el doble carácter de órgano Administrador y del Representante Legal del Instituto (45) ya que siendo el Seguro Social un servicio Público Nacional, para cuya organización y administración se crea en los términos de la Ley en un Organismo Descentralizado, con carácter Fiscal autónomo denominado como lo indicamos en el principio de nuestro trabajo, como Instituto Mexicano del Seguro Social, - las funciones que realiza el Consejo Técnico respecto el estudio y resolución de los recursos de inconformidad que se interponen en contra de aquellos actos del Instituto que lesionen los derechos e intereses legítimos de los patrones, asegurados o sus beneficiarios, tiene el carácter de función administrativa.

Para aclarar lo anterior, dispondremos de la definición de - - Agustín A. Gordillo que dice que: "función administrativa es toda actividad que realizan los órganos legislativos y jurisdiccionales", excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativo y jurisdiccionales. (46)

Es decir, que los órganos administrativos solo realizan función administrativa y que sería impropio y antijurídico pretender reconocerles función Jurisdiccional o legislativa, por lo tanto, todos los procedimientos de los órganos administrativos constituyen: "Procedimientos Administrativos" (47).

Los órganos judiciales realizan sólo su propia función, la jurisdiccional y la función administrativa, no les corresponde el ejercicio de la función legislativa. En cuanto al criterio de la distinción entre su función específica, la jurisdiccional y la administrativa, el negativo: toda la actividad de

45) Art. 112, párrafo lo. de la multicitada Ley de la materia.

46) Gordillo A. Agustín, "Procedimientos y Recursos Administrativos" Jorge Alvarez Editor. Pág. 9

47) Bettermann Karl August, citado por Agustín A. Gordillo pág. 118. Op. cit.

los órganos jurisdiccionales que no sea materialmente jurisdiccional, será administrativa (48).

Los órganos administrativo legislativo, similarmente no realizan función jurisdiccional, sino la suya propia, y además, la administrativa; toda la actividad del congreso que no sea de producción de leyes, es procedimiento administrativo.

6. - Organos personales de la función administrativa.

El Consejo Técnico realiza su función administrativa a través de la Secretaría General, Prosecretario y Oficinas de Inconformidades, ya sean Foráneas o del Distrito Federal.

La Secretaría General y Prosecretario actúan mediante sus titulares, es decir, por conducto del Secretario General y del Prosecretario, cuyas funciones en esta materia ya han sido comentadas, y las Oficinas de Inconformidades, a través de un Jefe y un Subjefe, que son los que llevan la responsabilidad de la dirección Técnica y Jurídica de las mismas. Dichas Oficinas están integradas además, por un grupo de Abogados, que se encargan de integrar los expedientes correspondientes a cada una de las inconformidades presentadas y a estudiar y dictar los proyectos de resolución, intervienen también otras personas que se les denomina enlaces, cuyo trabajo consiste en recabar informes y datos de las diversas dependencias del Instituto, y por los notificadores, cuya labor se concreta en hacer del conocimiento de los interesados las diversas actuaciones que se dicten en relación con los recursos de inconformidad.

48) Op. cit. pág. 9.

Con los anteriores conceptos, damos por terminados los comentarios generales sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social, y a continuación analizaremos el recurso de inconformidad en la Ley del Seguro Social.

CAPITULO II

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A) DISTINTOS CONCEPTOS DE RECURSO.

Iniciaremos el análisis de los recursos administrativos, partiéndonos en primer lugar al término recurrir, que significa en sentido general, acudir ante un juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; es también acogerse al favor de alguien o cumplir medianas comunes para el logro de una finalidad.

Jorge H. Escala, en su "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos" dice que "En el lenguaje técnico, recurrir es acudir a los recursos contra alguna resolución, significando la expresión "recurrir", derivada del latín, recurrere, la acción y efecto de recurrir, o ir a pedir ayuda. La acción por medio de la cual se solicita en una administración pública que por la autoridad (69).

Esta definición es muy amplia, que en el lenguaje técnico, y precisamente desde el punto de vista de la práctica, se refiere a la acción, es que siendo la definición técnica por el juez que no tiene carácter alguno de independencia de la administración pública, como sucede en los casos, en los que se interponen recursos administrativos contra resoluciones de la administración pública, en el lenguaje técnico.

En los casos de recursos administrativos, se debe tener presente que se trata de un recurso que se interpone contra una resolución administrativa, y que se trata de un recurso que se interpone contra una resolución administrativa, y que se trata de un recurso que se interpone contra una resolución administrativa.

69 Jorge H. Escala, "Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos", Ediciones La Ley, Buenos Aires, 1967, p. 100.

sio.

Naturalmente, y por esta razón, la idea de la necesidad de los recursos ha dominado en el ámbito procesal, en donde los ha establecido y regulado, haciendo asegurar el derecho de las partes al mismo tiempo que la legalidad de la sentencia o resolución dictada por el Juez o autoridad correspondiente.

En el orden procesal, en efecto, incumbe a las partes la atribución de controlar la actuación del juez, impugnando las resoluciones que éste dictare cuando no se ajusten a las normas legales y previstas para cada caso. (50).

El mismo tratadista señala que el recurso es el medio que la Ley concede a las partes para obtener que una resolución o sentencia judicial sea modificada o dejada sin efecto. El fundamento del mismo reposaría en una idea o aspiración de justicia que hace que el principio de inmutabilidad de la cosa juzgada, cesa ante la posibilidad de una sentencia injusta, contraria al derecho (51).

En conclusión, Jorge Escola afirma que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde. (52)

Para el tratadista español Jesús González Pérez, en su obra "Los Recursos Administrativos", el concepto de recurso administrativo pue

50) Alsina Hugo. "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial". Buenos Aires 1942. Tomo II, pág. 601 y 602

51) Op. Cit. pág. 602.

52) Op. Cit. pág. 210.

de definirse "como la impugnación de un acto administrativo, ante un órgano de este carácter." (53)

Ahora bien, Sayaguez Lazo, en su "Tratado de Derecho Administrativo", sostiene que son "los distintos medios que el Derecho establece para obtener que la administración revise un acto y lo conforme, modifique o revoque." (54)

Declara este autor, que esa definición corresponde tan solo a los recursos que son dirigidos contra los actos administrativos, y que tienen lugar en vía administrativa, quedando excluidos aquéllos otros que tienen una finalidad distinta. También este autor considera que los recursos administrativos se diferencian de las acciones contenciosas, en virtud de que los recursos administrativos se cumplen ante la administración y las acciones contenciosas ante el órgano competente que actúa en una función de orden jurisdiccional.

Para Rafael Bielsa, en cambio "Es recurso administrativo todo medio de substancia jurisdiccional, con el cual se defiende un derecho subjetivo o un interés legítimo. (55) Para el maestro Gabino Fraga, "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo. (56)

53) González Pérez Jesús. "Los Recursos Administrativos." Madrid 1960. Pág. 21.

54) Sayaguez Lazo. "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo 1959. Tomo I. Pág. 471.

55) Bielsa Rafael "Derecho Administrativo". Buenos Aires. 1947. Tomo V. Pág. 303.

56) Op. Cit. Pág. 451.

Con los anteriores conceptos damos por concluído el análisis y definición del recurso administrativo, adhiriéndonos a la definición del -- maestro Gabino Fraga, que en nuestra personal opinión resulta la más completa, y por ende, la más técnica jurídicamente.

B) NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Apuntaremos sumariamente en este inciso algunas ideas sobre la naturaleza jurídica de los recursos administrativos.

Comenzaremos pues, por exponer que para determinar la naturaleza jurídica del recurso, se han elaborado dos opiniones:

La primera afirma que este acto es de naturaleza jurisdiccional, la segunda opinión afirma que se trata de un acto administrativo. De ambas opiniones el maestro Andrés Serra Rojas se decide por la segunda, subrayando que los recursos administrativos son de naturaleza administrativa, en virtud de que en estos "no hay una controversia entre la administración y el particular recurrente", y que los recursos administrativos no deben inspirarse en procedimientos semejantes a los judiciales, ya que la administración encuentra sus propios caminos para desenvolverse, y por último, la -- irrevocabilidad de las resoluciones administrativas en el caso a estudio, que ponen fin a un recurso, son propias de numerosos actos administrativos, y que la ley es la que determina la naturaleza del acto administrativo, y la que al final de cuentas, debe resolver sobre su estructura (57).

Esta tesis también es sostenida por el maestro Gabino Fraga, al afirmar en su libro de "Derecho Administrativo", que el "recurso admi-

57) Ibidem. pág. 1108.

nistrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional"(58).

Cabe para concluir, comentar lo que al respecto del Recurso Administrativo plantea Agustín Gordillo. Este autor analiza el recurso, primero como "un derecho, es decir, que los individuos tienen tales y cuales recursos a su disposición y en tal caso, cabe hablar de remedios o protecciones procesales a disposición del particular, es decir, de derechos que el individuo tiene y puede ejercer. "En segundo lugar, habla del recurso refiriéndose al ejercicio efectivo y concreto del derecho a recurrir, o sea, a la presentación de un escrito, interponiendo el remedio procesal pertinente. (59) Finalmente, tal vez quepa decir, en definitiva, que el recurso es en su esencia una facultad, un derecho, y en su dinámica, un acto de impugnación o de defensa.(60).

Analizaremos a continuación los elementos del recurso administrativo.

C) ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

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

Respecto de los elementos del Recurso Administrativo, Alfonso Nava Negroto hace la siguiente clasificación o enumeración de ellos en su

58) Ibidem pág. 454

59) Agustín A. Gordillo. "Procedimientos y Recursos Administrativos" José Alvarez Editor, pág. 92 y 93.

60) Ibañez Troeham Manuel "Tratado de los Recursos en el Proceso Civil". 3a. Ed. Buenos Aires. pág. 87.

libro Derecho Procesal Administrativo:

Como elementos constitutivos o esenciales

- a) una ley que establezca el recurso
- b) un acto administrativo
- c) lesión a un derecho o interés legal del administrado
- d) la autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso.

Como de su naturaleza y carácter

- a) plazo dentro del cual se puede hacer valer por el particular
- b) formalidades y forma de interposición
- c) un procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento y solución del recurso.
- d) garantías que debe otorgar al administrado para la suspensión del acto que se reclama, de ser procedente
- e) pruebas, decisión administrativa, etc. (61)

El autor antes citado hace una exposición explicativa de cada elemento del recurso administrativo y en el análisis doctrinario sustenta criterios de orden jurídico general aplicando conceptos y definiciones de orden lógico dentro del concepto del Derecho Administrativo.

Así pues, con las anteriores ideas pasamos al estudio de la clasificación de los recursos administrativos, desde varios puntos de vista de diversos especialistas de la materia.

61) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ediciones Porrúa, S.A. pág. 52.

D) PRINCIPALES TIPOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Varias son las clasificaciones que se han intentado de los re cursos administrativos, las cuales difieren, como es frecuente en estos ca sos, según el punto de vista que se ha tenido en mira al efectuarlas. Así te nemos que algunos autores extranjeros los clasifican tomando en cuenta el ó rgano que debe resolver el recurso y el carácter de los actos objeto de la impugnación. Otros tratadistas atienden a la finalidad perseguida en los re cursos y a su causa invocada o generadora.

No obstante los diferentes criterios que pueden observarse en las distintas legislaciones, es posible señalar los siguientes tipos de re cursos administrativos, que tienen el carácter de básicos en esta materia.

a) Recurso de reposición, también llamado de revo ca to ria, que es el que se plantea ante el órgano que dictó el acto administra tivo impugnado, a fin de que lo revoque, lo reforme o lo sustituya por - - otro. Este recurso es llamado en la legislación francesa, "gracioso" (62)

b) Recurso jerárquico, también llamado de alzada, - que se dirige al superior jerárquico del órgano que dictó el acto observa do por el recurrente, a fin de que aquél lo examine y se resuelva respecto de la impugnación efectuada. Es sin duda el más importante de los recursos administrativos, por lo que ha sido objeto de un más detenido estudio por la doctrina.

c) Recurso de alzada, llamado también recurso jerár quico impropio, de apelación, de nulidad, etc., que es el que se plantea -

62) Rafael Bielsa. Op. cit. p. 239.

ante un órgano que no tiene superioridad jerárquica por el cual dictó el acto impugnado, pero que sin embargo, actúa en función de control en virtud de una disposición expresa de la Ley, en sentido lato.

Este recurso suele presentar distintas modalidades, según la forma en que se le haya establecido, lo que explica la variedad de denominaciones que recibe.

d) Recurso de queja, que procede cuando el órgano que dictó el acto administrativo se niega a admitir o posibilitar el recurso jerárquico o el de alzada. En ese supuesto, y por medio de este recurso, se puede ocurrir ante el órgano que debe resolver aquellos otros recursos, solicitándole que se expida sobre su procedencia, entrando a conocer en caso afirmativo, sobre el fondo de la impugnación efectuada.

e) Recursos económicos administrativos, que con particularidades muy especiales, se admiten en la esfera económica administrativa.

É) LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

En forma breve nos ocuparemos de los principales recursos administrativos en nuestra legislación, por lo que comenzaremos señalando a continuación su clasificación.

El tratadista Alfonso Nava Negrete nos dice al respecto: " Toda clasificación obedece a un punto de vista el cual queda determinado por la apreciación subjetiva del clasificador. Punto de vista que no es arbitrariedad, sino modo de ver particular del que clasifica. A lo clasificado vendrá

un vocablo con significación gramatical o jurídica. En tratándose de los recursos sucede igual. Se toma el efecto del recurso, la autoridad que lo resuelve, la acción que realiza esa autoridad, etc.

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 dicte el acto reclamado, o un órgano administrativo especial. Como denominar a unos y a otros? Convenimos en llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos. Atiende esta separación a la actitud de reconsiderar el acto propio y revisar el acto ajeno; a la conducta de rectificar o confirmar el juicio formado primeramente sobre un acto y a rever lo hecho por otro para rectificarlo o confirmarlo.

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

Lo común de ambos es que concluyen en revocar, modificar, anular o confirmar el acto impugnado. Difieren por cuanto que estos efectos se emiten por distintas autoridades; la misma u otra diversa a la que dictó el acto en cuestión. Correspondiendo no obstante una función específica al

de nulidad: que todo se anule y vuelva el procedimiento de su estado inicial; el de queja: el superior ordena al inferior que se cumpla con ciertos trámites de procedimiento, que afectan al procedimiento y no al fondo del recurso, pero que como los demás, se conocen y resuelven por una autoridad diferente a la que dictó el acto atacado.

Aceptan nuestras leyes administrativas y fiscales la división de los dos tipos de recursos, aún cuando a veces llame reconsideración administrativa a lo que en realidad es recurso de revisión, tal es el caso del artículo 197 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en que siendo el Director del Impuesto sobre la Renta quien conoce el recurso, no son sus actos - los que se reconsideran, sino las resoluciones dictadas por los organismos calificadores o liquidadores los que se revisan por él.

De manera que el recurso de reconsideración es el derecho de impugnar un acto administrativo ante la misma autoridad que lo emitió, quien habrá de resolver revocando, modificando, anulando o confirmando un acto. Igual el recurso de revisión, sólo que se resuelve por una autoridad diferente a la autora del acto reclamado. Adviértase que la interposición de este recurso se puede hacer ante el órgano administrativo que dictó el acto, pero éste habrá de remitir el expediente al órgano revisor."(63)

Una imagen más completa de los recursos administrativos la encontramos en el Código Fiscal de la Federación, que en su artículo 160 - establece los siguientes:

I. La revocación.

63) Op. Cit. Ps. 103 a 105.

II. La oposición al procedimiento ejecutivo

III. La oposición de tercero

IV. La reclamación de preferencia.

V. La nulidad de notificaciones.

Dichos recursos se encuentran regulados en los artículos 161, 162, 163, 164 y 165, señalándose en el artículo 159 las normas a que se sujetará su tramitación respectiva.

Es de hacerse notar que no solamente en el Código Fiscal se encuentran previstos los recursos administrativos para la protección de los derechos de los particulares, sino que también estos se localizan en otros ordenamientos legales, entre los que podemos citar los siguientes: La Ley de expropiación, en su artículo 5 dispone que los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo expropiatorio, recurso administrativo de revocación ante la autoridad que haya tramitado el expediente respectivo. El artículo 277 de la Ley de la Propiedad Industrial, previene que de las resoluciones de la Secretaría de Industria y Comercio, por las que se impugnan sanciones, podrá solicitarse reconsideración ante la propia Secretaría, por parte interesada, mediante un escrito que, con las pruebas que se juzguen pertinentes, deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la resolución impugnada, y se agrega que la Secretaría podrá allegarse cuantos elementos de prueba estime necesarios para la mejor resolución del recurso y dentro del plazo de treinta días lo resolverá según proceda.

Por su parte, la Ley de Bienes Nacionales, en su artículo 11 establece que las resoluciones que el Ejecutivo Federal dicte con relación a dichos bienes, podrán ser reclamadas ante la autoridad administrativa o ante la autoridad judicial, de acuerdo con las reglas que en el mismo artículo se encuentran consignadas, y que en resumen son: Que el recurso se haga valer ante la misma autoridad que haya dictado la providencia dentro de los quince días siguientes a la notificación y que la autoridad podrá mandar practicar de oficio los estudios y diligencias que estime oportuno y desahogadas las pruebas dentro de los diez días siguientes, se dictará la resolución que corresponda.

A su vez, el artículo 18 de la Ley Federal de Estadística, dispone que de las resoluciones administrativas dictadas en materia de estadística, podrá solicitarse su reconsideración ante la Secretaría de Industria y Comercio por parte interesada, mediante escrito al que se acompañen las pruebas y que se presente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la resolución impugnada, facultándose a dicha Secretaría para allegarse cuantos elementos de prueba estime necesarios, debiendo resolver lo procedente dentro del plazo de treinta días.

Finalmente, el artículo 11 de la Ley Federal de Población, establece que para que una sanción pecunaria sea revisable por un superior de quien la impuso, es requisito previo que el interesado deposite su importe en Nacional Financiera, S.A., o en la Jefatura de Hacienda o Aduana de su domicilio, exhibiendo el certificado correspondiente con el escrito de re

visión que será presentado ante la Secretaría de Gobernación dentro de los quince días de la fecha de notificación de la multa que le fue impuesta.

F) EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Como hemos visto en el capítulo anterior, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano descentralizado, con personalidad jurídica propia, que tiene como fin la prestación de un servicio público nacional; es también, de acuerdo con su propia ley, un organismo fiscal autónomo, por lo que su actuación y particularmente la relativa a la fijación y cobro de cuotas, así como la prestación de los servicios a que está obligado, le dan la característica de autoridad, tanto en el aspecto fiscal como en el aspecto administrativo. Es por ello que como órgano de la administración pública, todos sus funcionarios, empleados y dependencias, están subordinados a la Ley y los límites de su actuación circunscritos por un marco legal o reglamentario.

Entendido pues que el Instituto actúa frente a los particulares (patrones, asegurados o beneficiarios) con el carácter de autoridad administrativa y que la actividad de sus funciones está limitada por el principio de legalidad establecido en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, es por ello que dicha ley desde su promulgación, estableció el recurso de inconformidad que garantiza a los particulares el derecho de ser oídos, para que cuando un acto del Instituto lesiones sus intereses, este acto sea revocado, nulificado o modificado.

La demostración más palpable de la necesidad de alcanzar las

finalidades apuntadas, es que la Ley del Seguro Social en su artículo 133 dispone lo siguiente: "En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones, sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva. Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputaran consentidas por las personas a quienes se refiere o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos. El Reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo".

Ahora bien, del texto legal transcrito se desprende que el recurso de inconformidad tiende a satisfacer plenamente los fines sociales que inspiraron su inclusión en la Ley, situándose entre los llamados recursos administrativos y dentro de éstos, en el de reconsideración o revocación. Este recurso encuentra su necesidad y justificación en el hecho de que correspondiendo el manejo de los órganos de la administración a funcionarios cuya actuación es falible y tomando en consideración que esa falibilidad puede provocar perjuicios; tanto a los particulares como al interés público, se ha encontrado por medio del propio recurso la manera de que se revoquen, modifiquen

o anulen las decisiones de los funcionarios administrativos que lesionen dichos intereses.

Mediante el recurso de inconformidad que establece el artículo 133 de la Ley del Seguro Social y el Reglamento del precepto mencionado, el Instituto dispone de un medio de autocontrol de los actos que realiza el Consejo Técnico, frente a los patrones, los asegurados y sus beneficiarios, que unidos al principio de legalidad, el cual significa que ningún organismo público, como lo es el Instituto, puede tomar una decisión individual que no se conforme a una disposición general anteriormente dictada, que supone competencia en el organismo que actúa y subordinación de sus actos a la Ley, garantiza a estos últimos que sus decisiones como administrador y representante legal del Instituto Mexicano del Seguro Social son *secundum legem* y no *contra legem*, ya que puede acontecer que sus actos lesionen los derechos e intereses legítimos de los administrados, por salirse de su causa jurídica o ir contra el sentido de éste, lo que hace que se tornen en lesivos de los referidos derechos e intereses dimanados de la Ley.

Ante tales expectativas de vulnerabilidad, los patrones, los asegurados o sus beneficiarios, cuentan dentro de la propia esfera administrativa del Instituto con el recurso de referencia que constituye su protección y defensa.

G) ELEMENTOS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Como ya hemos visto, el recurso de inconformidad se sitúa dentro de los llamados recursos de reconsideración o de revocación, en virtud de que se plantea ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo

impugnado, a fin de que lo revoque, lo reforme o lo sustituya por otro. --
Pues bien, para su cabal entendimiento, abordaremos el estudio, en forma somera, de cada uno de sus elementos, tanto los constitutivos o esenciales, como los de naturaleza o carácter, siguiendo en el desarrollo de esta exposición el orden propuesto por el maestro Alfonso Nava Negrete (64) para el estudio de los recursos administrativos en general.

En primer término, nos ocuparemos de los elementos esenciales o de existencia:

a) Una ley que lo establezca. - Congruente con un régimen de derecho, el recurso de inconformidad se encuentra establecido como ya lo apuntamos anteriormente, por el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, y por el Reglamento de dicho precepto, ya que solo así se justifica, por una parte, el derecho de los patrones, de los asegurados o de sus beneficiarios a impugnar e inconformarse de un acto administrativo del Instituto, y por la otra, la obligación de este de resolver en cuanto al fondo la inconformidad.

La ausencia de un texto legal que establece el recurso, permitiría al Consejo Técnico admitir o no la instancia, decidir o no el fondo de la cuestión suscitada por un acto del Instituto, la discreción de aquél sustituiría al mandato de la norma jurídica. La solución del recurso por el Consejo Técnico, o su demanda por los patrones, asegurados o beneficiarios no son por gracia de la administración, son obligación jurídica de decidir y derecho legal de exigir, respectivamente.

64) Op.cit. pág. 52.

En verdad es un elemento fuente de donde dimanar los demás, aquí se acaba toda incertidumbre jurídica surgida respecto de ellos. Ningún problema se puede presentar si el recurso de inconformidad no vive en la Ley, al margen de ella nada.

b) Un acto del Instituto que se impugna. - ¿Que actos son los que se impugnan a través del Recurso de Inconformidad? . Desde luego que se trata de actos administrativos, pero dentro de estos cuales? . Dichos actos son los siguientes: Sobre inscripción en el Seguro, derecho de prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de cuotas o de grado de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como cualquier acto del Instituto que lesione los derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patronos sujetos al Régimen (65).

c) Lesión a un derecho o interés legítimo del patrón, asegurado o sus beneficiarios. - No solo cuando se está ante un acto ilegal del Instituto, o cuando existe una oposición de intereses entre este y los patronos, asegurados o sus beneficiarios, se justifica la presencia del recurso de inconformidad, sino también cuando el IMSS en ejercicio de sus facultades legales y cumpliendo con los intereses sociales meta de su actividad, puede lesionar los derechos de sus afiliados.

De donde se puede deducir que los derechos e intereses de estos últimos, implican, además de una exigencia o derecho a la legalidad de los actos del Instituto, una abstención para este de actuar ante los derechos

65) Véase artículo 133 de la Ley del Seguro Social.

de los mismos, expuestos a ser violados si aquél actúa, o en su defecto resarcir a los patronos, asegurados o sus beneficiarios de los perjuicios que les cause la actividad normal del IMSS.

d) Organó competente del IMSS ante quien se interpone el recurso. - La doctrina y el derecho positivo en materia administrativa, coinciden en sostener que la autoridad que conoce de los recursos administrativos, puede ser la misma que dictó el acto que se impugna u otra distinta.

En el caso del Instituto, el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, establece expresamente como órgano competente para conocer el recurso de inconformidad al Consejo Técnico, el que en ocasiones, es el que dicta el acto que se reclama, pero no siempre es así, ya que en otras el acto impugnado emana de alguna otra dependencia del Instituto.

Como actos que emanan del Consejo Técnico, podemos citar los relativos a capitales constitutivos, pensiones, dotes matrimoniales, convenios, etc.

Como actos que emanan de alguna dependencia del Instituto, distinta del Consejo Técnico, podemos mencionar las inscripciones en el Régimen del Seguro Social (Departamento de Afiliación) cobro de cuotas (Departamento de Cobranza) inspección y auditoría (Departamento de Auditoría a las Empresas y Verificación) accidentes de trabajo y en tránsito (Departamento de Riesgos Profesionales e Invalidez) reintegro de gastos médicos (Jefatura de Orientación y Quejas) etc.

En segundo término, veremos los elementos de naturaleza o de caracterización:

a) Plazo dentro del cual se puede hacer valer el recurso por los interesados.- Como consecuencia inmediata de la obligación que tiene el Instituto de reconsiderar o revisar sus actos frente al derecho del recurrente, es la existencia de un plazo legal para establecer el recurso.- "La fijación de un plazo legal de recurso supone por sí misma el reconocimiento de un derecho de recurso; pues la sola existencia de este derecho -justifica lógicamente el plazo."(66)

Fuera del plazo legal, la presentación del recurso de inconformidad produce el efecto de dar por consentido el acto que se reclama - sin necesidad de aclaración especial, basta con la decisión del Consejo Técnico que lo rechace por este motivo. Si la extemporaneidad resultare acreditada en el curso del procedimiento, la resolución definitiva dictará sobreseimiento.

De acuerdo con el artículo 4o. del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, "El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que el recurrente haya sido notificado de la determinación que impugne..."

En tratándose de liquidaciones de cuotas obrero patronales que sean objeto de impugnación, no se aplica el término de 15 días que establece el precepto antes citado, sino el que para tal efecto ha señalado el Consejo Técnico en su acuerdo 16959, tomado en la sesión del 6 de julio de

66) Otto Mayer. Derecho Administrativo Alemán. Tomo I, pág. 210, 1949. Citado por Nava Negrete, Op.Cit.pág. 61.

1953, cuyo contenido es el siguiente: "Que el Departamento Jurídico considera recibidas en tiempo las inconformidades presentadas dentro de los 37 días de calendario que conceden los artículos 16 y 21 del Reglamento sobre el Pago de Cuotas y Contribuciones al Seguro Social".

b) Forma de interponer el recurso.- Es regla general que los administrados, es decir el patrón, los asegurados, o sus beneficiarios, comparezcan personalmente a presentar su inconformidad ante el Consejo Técnico, ya sea que promuevan por sí o por medio de representante legal. Pero cuando el lugar de residencia de ambos es diferente, el legislador entregará la posibilidad al particular de servirse del correo certificado, con acuse de recibo, y en este último supuesto se tendrá como fecha de presentación del recurso aquella en que se hubiere depositado, ante la Oficina de Correos respectiva, contando con un término igual, 15 o 37 días según corresponda, como si se hiciera personalmente, ya que de considerar como fecha de presentación del recurso el momento en que se diera entrada en la Oficialía de Partes del Instituto, o en el que la Oficina de Inconformidades tenga conocimiento de el, sería perjudicar al recurrente por causas que no le son imputables, como pueden ser las deficiencias en el servicio público de correos y la tardanza en el trámite administrativo, entre otras.

c) Formalidades del recurso.- El artículo 30. del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, dispone que: "El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

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

3) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y

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

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

d) Procedimiento que ha de seguir el Consejo Técnico en el conocimiento y resolución del recurso de inconformidad.- De conformidad con el Reglamento del artículo 133 de la Ley de la materia, el Consejo Técnico no puede proceder libremente respecto del conocimiento y resolución del recurso de inconformidad, así como tampoco los patrones, asegurados o sus beneficiarios, aportando pruebas o alegando en defensa de sus derechos, toda vez que la garantía de audiencia y de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucional, obligan al Instituto a cumplir y a hacer cumplir,

el procedimiento consignado en la Ley y sus Reglamentos. Estos preceptos constitucionales imponen al legislador el deber de fijar un procedimiento - que satisfaga la garantía de audiencia. En ambos casos, de ser necesario, la autoridad judicial impondrá el respeto del procedimiento establecido por la Ley o amparará al administrado contra la Ley que no lo establezca, por ser inconstitucional.

No solamente en cuanto se refiere al recurso de inconformidad, sino en términos generales a los recursos administrativos, cabe señalar que "la principal virtud del recurso es que reafirma el régimen de derecho en las administraciones públicas, limita lo discrecional y advierte a los funcionarios de todos los órdenes, que sobre ellos hay un poder de revisión, y que si sus actos no se conforman a la ley, tanto en punto a competencia y forma, como al fin que tiene, con su contenido y dirección, serán revisados. (67)

e) Garantías que deben otorgar los patrones para la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.- Doctrina y legislación coinciden en reconocer como principio general que la interposición del recurso - administrativo en general y el de inconformidad en particular, no suspende la ejecución del acto que se impugna. Excepcionalmente se admite por la ley cuando el afectado lo solicite y garantice el interés económico que pueda perjudicarse con la suspensión. Asimismo, es recomendable cuando al ejecutarse el acto se causaren perjuicios irreparables que harían ineficaz e inútil la resolución del recurso que favoreciera al particular.

67) R. Bielsa. Op.Cit. pág. 5, citado por Nava Negrete, Op. Cit. pág. 62.

El artículo 27 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, determina que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será decretada por el Secretario General con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación, y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

Dichas garantías se encuentran previstas en el artículo 12 del Código Fiscal de la Federación y son las siguientes:

I.- Depósito de dinero en la Institución de Crédito que legalmente corresponda.

II.- Prenda o Hipoteca.

III.- Fianza otorgada por Compañía autorizada la que no gozará de los beneficios de orden y excusión.

IV.- Secuestro en vía administrativa

V.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.

Cuando el acto reclamado esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse a elección del interesado, ante la Secretaría General o ante las Delegaciones Estatales o Regionales y ante las autoridades ejecutoras correspondientes y se substanciarán aplicando también en todo lo conducente las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación.

En términos generales, hemos visto que para obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, es necesario presentar la correspondiente garantía, a fin de que el Instituto pueda tener asegu-

rado el pago de los créditos reclamados. Comúnmente esta suspensión es solicitada por los promoventes cuando existe recurso de inconformidad pendiente de resolver por el Consejo Técnico.

Sin embargo, no siempre es requisito indispensable, al menos por lo que respecta al recurso de inconformidad, la presentación de una garantía para que se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución, ya que por acuerdo que giren el Director General, el Secretario del Consejo Técnico y en su caso los Delegados Estatales o Regionales, o las personas que los substituyan en sus ausencias, este podrá suspenderse de conformidad con lo que dispone en sus artículos 19, 20, 21, 22 el Acuerdo que norma las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, (68) preceptos que además contienen las formalidades que deben observarse para obtener dicha suspensión y principalmente el término por el cual se concede.

Visto lo anterior, y teniendo que ocuparnos más adelante de este mismo tema, consideramos que con estas breves explicaciones queda entendida la importancia de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y los fundamentos legales en que se apoya.

f) Pruebas que se admiten en el recurso de inconformidad.- González Pérez señala que "la prueba es la actividad encaminada a demostrar la exactitud o inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión del procedimiento"(69).

68) Leyes Reglamentos e Instructivos.- Edición del IMSS. México 1967. págs. 190 a 192.

69) Op. Cit. pág. 78.

En el recurso de inconformidad, en principio, la prueba -- puede llevarse a cabo a petición del recurrente, o de oficio, por propia de cisión del Consejo Técnico y la Secretaría General.

En el primer caso, es decir, cuando la solicita el interesa do, éste busca por éste medio demostrar hechos, condiciones o circuns-- tancias que se refieren a su derecho, dentro de las pretenciones articula-- das en el recurso.

En tal supuesto, el recurrente debe no sólo solicitar la - - apertura a prueba del recurso, sino que, además, debe proponer concre-- tamente cuales son los medios de prueba que requiere.

Conforme al Reglamento del artículo 133 de la Ley del Segu ro Social, los recurrentes pueden ofrecer como pruebas (70) las siguien-- tes:

a) La documental, que será ofrecida exhibiendo los do-- cumentos correspondientes a menos que, por no estar a disposición del in-- teresado, deban recabarse por la Oficina de Inconformidades, en cuyo caso el impugnador deberá designar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios.

b) La pericial, que se ofrecerá designando el recurren te el perito que le corresponda, el cual habrá de tener conocimiento en la - ciencia, o arte sobre la que verte la prueba y llenar los requisitos que, en su caso, exija la Ley General de Profesiones. La dependencia del Instituto de la que emana el acto reclamado, designará a su vez otro perito en los --

70) Véase artículo 12 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social.

términos anteriores y el tercero, en caso de discordia, será nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previa solicitud de la Oficina de Inconformidades.

c) La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar.

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

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

Además, las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral, (71) mismas que deberán rendirse en un plazo de quince días que podrá ser prorrogado por una sola vez, a juicio de la Secretaría General. (72)

El Consejo Técnico y la Secretaría General, pueden, por otra parte, disponer la apertura a prueba del recurso, aunque no haya sido solicitada por el recurrente y ordenar, consecuentemente, las medidas de prueba que, a su entender, deben llevar a cabo. En este aspecto, no debe olvidarse que en el procedimiento administrativo impera el principio de la verdad material, y que, por tanto, aunque el interesado sea remiso en ese sentido, la administración puede llevar a cabo las medidas de prueba que sean

71) Véase artículo 13 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social.

72) Véase artículo 16 idem.

precisas a fin de determinar la realidad efectiva de los hechos que sean considerados.

Esta facultad se encuentra prevista en el artículo 15 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, al disponer que "El Consejo Técnico y la Secretaría General tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes. Los acuerdos para mejor proveer, se notificarán al recurrente por medio de correo certificado, cuando menos con veinticuatro horas de anticipación si se trata de practicar alguna diligencia."

La administración tiene en principio el gobierno de la prueba (73) pero sus facultades no son tan amplias como las de un juez para -- decidir la admisibilidad de las pruebas.

Aplicando el criterio anterior a las funciones del Consejo Técnico y particularmente a la Oficina de Inconformidades en esta materia, diremos que su obligación básica es hacer efectiva toda prueba ofrecida -- por el recurrente, y por excepción, cuando ella sea claramente irrazonable, podrá disponer su rechazo por decisión fundada. Tampoco puede negarse a producir informes que deban rendir las dependencias del Instituto que hayan sido señaladas por los inconformes, sino por el contrario, cuando estos estén relacionados con el caso a debate, debe ordenar se rindan -- invariablemente, ya que constituyen medios idoneos de probanza para esclarecer los motivos de inconformidad planteados.

73) Rafael Bielsa "El recurso jerárquico" pág. 128. Citado por A. Gordillo, Op. Cit. pág. 138.

Otro aspecto tan importante como el que hemos dejado --
apuntado lo constituye, sin duda, la apreciación de las pruebas. Esto es
que criterio sigue el Consejo Técnico para determinar el valor y alcan-
ce de cada una. Trataremos de explicar en puntos siguientes esta cues-
tión, remitiéndonos para tal efecto al Reglamento del artículo 133 de la -
Ley del Seguro Social.

Dicho Reglamento en su artículo 21 dispone "La aprecia--
ción de las pruebas se hará conforme a las reglas del Derecho común, -
a menos que el Consejo Técnico estimare pertinente apartarse de dichas
reglas, en cuyo caso razonará cuidadosamente la parte conducente a su
fallo".

Para mayor claridad en la interpretación de este precepto
y con el fin de determinar en que casos la apreciación de las pruebas se
hará conforme a las reglas del Derecho común y cuando procede apartar
se de estas reglas, el Consejo Técnico ha definido en el acuerdo número
52270 del 3 de febrero de 1958, lo siguiente "I. - En la apreciación de las
pruebas en los recursos de inconformidad, deberá distinguirse el caso -
en que sólo figuren el recurrente y el Instituto, o bien el de que además
exista un tercero, que tenga tal carácter por disposición de la Ley y pue
da resultar perjudicado por el fallo del Instituto. II. - En el primer caso,
es decir, cuando en el recurso de inconformidad sólo participen el recu-
rrente y el Instituto, la apreciación de las pruebas debe apartarse de las
reglas que rigen en el Derecho Común y deben aceptarse todas aquellas -

que llevan al ánimo de la Oficina de Inconformidades la convicción de que son ciertas, en cuyo supuesto deberá fundar y razonar cuidadosamente la parte conducente de su fallo. III.- En el segundo caso, es decir, cuando en el recurso de inconformidad intervenga, además del recurrente y el Instituto un tercero a quien la Ley de este carácter, que pueda resultar perjudicado por el fallo del Instituto, la apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del Derecho Común, y IV.- Las reglas del Derecho Común a que se refiere el artículo 21 del Reglamento del artículo 133, son las contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles".

También debe entenderse por Derecho Común para el Seguro Social, según lo ha expresado el Consejo Técnico en su acuerdo 114192 - del 10 de junio de 1963 "aquel que es aplicable a todas las personas por el solo hecho de serlo, independientemente de la clase a que la persona pertenezca, su ocupación habitual, calidad, funciones o cualesquiera otras circunstancias. El término Derecho Común, es usado en contraposición a aquellas regulaciones que se aplican a tipos especiales de relaciones jurídicas, como son el Derecho Mercantil, que solo se aplica a los actos de comercio, el Derecho Fiscal solo aplicable a las relaciones entre el Fisco y los causantes, el Derecho Minero, solo aplicable a las relaciones surgidas de la explotación minera, el Derecho Administrativo, solo aplicable a las relaciones entre el Estado y los particulares o entre diversos organismos estatales, y el Derecho Laboral, solo aplicable a las relaciones surgidas con motivo del trabajo.

Estas ramas especiales o "Derechos Especiales", son en realidad desmembramientos de una rama común, cuyo antecedente remoto es el "Jus-Gentium", del Derecho Romano, y posteriormente el Derecho Civil. En Derecho Mexicano, el término Derecho Común es utilizado en el lenguaje jurídico para referirse siempre a Derecho Civil. La identificación es tan absoluta, que el diccionario de la Real Academia simplemente da la connotación "Derecho Común" Derecho Civil, lo cual se explica por evolución jurídica histórica, porque fue el Derecho Civil el que precisó los conceptos que las demás ramas del Derecho dan ya por conocidos e implícitamente contenidos, como son los conceptos de persona, propiedad, capacidad, posesión, usufructo, obligación, etc. En las condiciones apuntadas se opina que el artículo 9o. del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, sólo puede ser interpretado en el sentido de exigir que la personalidad de representante o apoderado se acredite en los términos del Derecho Civil. . ."

Finalmente, cabe señalar "que 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 pretensiones de éste, analizando las pruebas recabadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo." (74)

g) Decisión del Consejo Técnico.-La naturaleza jurídica de las resoluciones del Consejo Técnico en su carácter de órgano administra-

74) Ver artículo 22 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social.

dor, y los patrones, asegurados o beneficiarios como administrados, implica la obligación del primero de examinar la inconformidad y el derecho de los segundos para exigirla.

El Consejo Técnico ante la interposición de un recurso de inconformidad debe admitirlo o rechazarlo, según proceda, pero una vez admitido, está obligado a examinar y resolver el recurso sin que valga para negarse a ello la invocación de motivos ajenos a la Ley o sus reglamentos, es decir, sujetos a su apreciación subjetiva, tales como la ausencia de interés social o público en el asunto.

h) Término para resolver el recurso. - Complemento importantísimo de los elementos de caracterización o de naturaleza del recurso de inconformidad, es la fijación de un término para resolverlo. Sin él se hace nugatoria la justicia legal que se persigue con el recurso, pues la prolongación indefinida del momento en que el Consejo Técnico ha de resolverlo crea la incertidumbre jurídica con graves consecuencias para los patrones, asegurados o sus beneficiarios. Basta pensar que de la decisión administrativa depende el ejercicio de un derecho, la iniciación de una actividad o su continuación, la obtención de ciertos beneficios o relevarse de obligaciones determinadas, que con aquella prolongación resultan inoportunas y a veces perjudiciales.

Sin embargo, el Reglamento del artículo 133, no fija con precisión un término para resolver el recurso, ya que si bien es cierto que el artículo 17 del mismo ordenamiento establece un plazo de 15 días -

para pronunciar el fallo respectivo, también lo es que dicho plazo se computa a partir de la recepción de las pruebas, las que según el artículo 16 deben rendirse en un plazo de 15 días, pero que como los artículos 14 y 15 conceden facultades discrecionales al Consejo Técnico y a la Secretaría - General para señalar, por una parte, las fechas para que tengan lugar las diligencias propuestas para el desahogo de las pruebas, y por la otra, para decretar diligencias de mejor proveer cuando consideren que los ele--mentos probatorios son insuficientes, el término fijado por el artículo 17 para resolver el recurso de inconformidad resulta impreciso.

Con el examen de los elementos de existencia o de simple cacterización, tenemos ya una idea más completa y definitiva de lo que es el recurso de inconformidad, pues hemos visto y analizado somera--mente los requisitos que son necesarios para configurarlo, así como también el procedimiento que sigue la Oficina de Inconformidades del Conse--jo Técnico, para su admisión y tramitación correspondiente.

Sin embargo, aún nos quedan por tratar otros aspectos im--portantes del recurso de inconformidad, que no han sido mencionados con la oportunidad deseable, en virtud de que en la exposición de sus elementos seguimos en su estudio el orden apuntado por el Maestro Alfonso Nava Negrete para el examen de los recursos administrativos en general, que si bien es cierto contempla en su mayor parte todo lo referente al recurso de inconformidad en especial, también lo es que no agota la totalidad de su contenido ni su proyección legal.

En efecto, abordamos las cuestiones relativas a sus elementos de existencia, señalando como tales, una ley que lo establezca; un acto administrativo; lesión a un derecho o interés legal del administrado y la autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso. También nos ocupamos de los elementos de simple caracterización, como son el plazo dentro del cual se puede hacer valer por el particular; las formalidades y forma de su interposición; el procedimiento que ha de seguir la autoridad en el conocimiento y resolución del recurso; las garantías que debe otorgar el administrado para la suspensión del acto que se reclama; las pruebas y la decisión administrativa.

No obstante haber tratado los temas aludidos, la complejidad del recurso de inconformidad nos obliga a ver otros aspectos cuyo estudio es necesario para su mejor comprensión, siendo estos los que se refieren al acreditamiento de la personalidad por los recurrentes; las notificaciones; el recurso de revocación; las características generales del procedimiento administrativo; la resolución del Consejo Técnico en materia de inconformidades, y finalmente, las instancias subsecuentes que tienen a su disposición los inconformes para impugnar las resoluciones dictadas por el Consejo Técnico.

H) ACREDITAMIENTO DE LA PERSONALIDAD EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

En lo que concierne al acreditamiento de la personalidad del promovente, es de hacerse notar que es de gran importancia, toda vez que la inobservancia de las normas que la regulan puede dar lugar a

que se deseche el recurso.

La cuestión de la personalidad está prevista y regulada por el artículo 90. del Reglamento de Inconformidad, que dispone: "Al interponer el recurso de inconformidad, cuando el impugnador lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personería con apego a las reglas del Derecho Común. Si no se acompañare con el escrito en que se interponga el recurso, el documento necesario para acreditar la personalidad del representante o mandatario, se prevendrá al interesado para que haga la justificación correspondiente en el término de 5 días con apercibimiento de que, si no lo verifica, se desechará la reclamación, haciéndose efectivo el apercibimiento cuando así correspondá."

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 2555 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, el mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificarse las firmas del otorgante y los testigos, ya sea ante notario, ante los jueces o las autoridades administrativas correspondientes, cuando sea general o cuando el interés para el que se confiere llegue a cinco mil pesos o exceda de esa cantidad.

Igual que en lo relativo a la apreciación de pruebas, el Consejo Técnico considera que dicho precepto debe ser interpretado en el sentido de exigir que la personalidad del representante o apoderado se acredite en los términos del Derecho Común, o sea de acuerdo con lo que

establece el mencionado artículo 2555, fracción II del Código Civil,

El mismo Consejo Técnico hace notar que la finalidad del precepto citado es la de que en las relaciones procesales de negocios - de mayor cuantía, conste sin lugar a dudas que quien se ostenta como - apoderado o representante de una persona efectivamente tiene esa calidad, lo cual da mayor firmeza, mayor seguridad a las relaciones procesales, en beneficio del poderdante, del apoderado, del tercero interesado y del organismo jurisdiccional o administrativo que conozca del negocio, porque en esa forma hay seguridad absoluta de que el poderdante o representado acepta recibir en su patrimonio los beneficios o los perjuicios que le depare la actuación del apoderado o representante.

La formalidad para cumplir este requisito no tiene complicación ni dificultad, porque tan solo requiere que el poderdante y los -- testigos se presenten una sola vez ante la Oficina de Inconformidades, - o en su caso ante los Delegados Estatales o Regionales del IMSS., cuando se juzgue procedente. (Acuerdo 114192 dictado por el Consejo Técnico el 10 de junio de 1963).

Sentado lo anterior, es de señalarse que al interponerse - recurso de inconformidad ante la Oficina de Inconformidades, es práctica usual que la personalidad se acredite con la exhibición de Testimonio Notarial, o Carta Poder respectiva. En el primer caso, dicha personalidad se registra en la Sección de Personería, con el fin de que el promovedante ya no tenga que presentar en futuras promociones, documento algu

no, bastando únicamente que señale la circunstancia de tenerla registrada en dicha sección, o en tal expediente, para que se le tenga por reconocida. En el segundo caso, ocurre lo contrario ya que el promovente - tendrá necesidad de presentar con cada inconformidad que interponga la correspondiente carta poder, dado que el poder conferido por este medio solamente le sirve para casos perfectamente determinados.

El registro de personería, como hemos indicado, es de una gran utilidad, especialmente tratándose de las grandes empresas que por tener un numeroso personal, por lo complejo de sus actividades y por ser objeto de constantes inspecciones, tiene necesidad de acudir con mayor frecuencia al recurso de inconformidad.

1) NOTIFICACIONES, FORMA EN QUE DEBEN PRACTICARSE.

Cuando se trate de resoluciones definitivas o de acuerdos que desechen o den entrada al recurso, que rechacen una garantía o que contengan el requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo, la notificación, de acuerdo con el inciso a) del artículo 6o. del Reglamento de Inconformidades, se hará personalmente, en el domicilio que hubiere designado el inconforme para recibirlas, y en su defecto, en el que tuviera registrado en el Instituto. También puede hacerse por correo certificado y con acuse de recibo.

Cuando la notificación sea personal se procederá en la siguiente forma: Si se encuentra en el domicilio señalado la persona con la que se debe entender la notificación, se practicará esta de inmediato, asentando -

la razón respectiva que firmará el interesado y si no desea firmar, se hará constar esta circunstancia.

Si no se encontrare presente la persona señalada, se dejará con la persona que se encuentre un citatorio para que el interesado espere al notificador al día siguiente a una hora determinada. El citatorio contendrá los datos del acuerdo que se notifica y los apercibimientos a que se ha hecho referencia antes.

Al día siguiente, si se encuentra la persona citada se practicará la notificación. En caso contrario se practicará esta con la persona que atienda la diligencia y en caso de que no se encuentre presente persona alguna, se dejará notificación con el vecino, con un policía o se fijará en la puerta de la casa señalada por el inconforme, o la que tenga registrada en el Departamento de Afiliación del Instituto, en caso de no haberla indicado en el escrito de inconformidad, asentando por escrito la razón correspondiente.

En el caso de cambio de domicilio sin que este haya sido comunicado a la Oficina de Inconformidades, todas las notificaciones se practicarán en el domicilio señalado en el escrito de inconformidad, haciéndolo constar por escrito.

El inciso b) establece otra forma de notificación, o sea por lista que se fijará en la tabla de avisos de la Oficina de Inconformidades, tratándose de los demás acuerdos de trámite. En dicha lista se mencionará el número de expediente en el que se dictó el proveído, - -

nombre del recurrente, fecha del acuerdo que se trata de notificar y nombre del tercer interesado si lo hubiere.

En relación con esta forma de notificar, es de mencionarse que en la práctica, y no obstante estar reglamentada, no se acostumbra, ya que usualmente la Oficina de Inconformidades emplea la forma de notificación personal o por correo, por ser más conveniente y efectiva.

Las notificaciones surten sus efectos al día siguiente de la fecha en que se hayan hecho saber a los interesados, ya sea personalmente, por lista o mediante la entrega del oficio notificadorio, según las tarjetas de acuse re recibo correspondientes. Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones comenzarán a correr al día siguiente de la fecha en que unos y otros sean notificados. En estos términos, solo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales aquellos en que se encuentran abiertas al público las Oficinas del Instituto.(75)

Teniendo en cuenta que el Código Fiscal de la Federación es supletorio en la tramitación del recurso de inconformidad, según aparece consignado en los artículos 10. y 60. del Reglamento de Inconformidades, la notificación de los distintos acuerdos de trámite y resoluciones, deberán sujetarse tanto al Reglamento de referencia, como en su caso a las disposiciones del Código Fiscal, previstas en sus artículos del 98 al 107, ya que la inobservancia de estas formalidades da lugar a que los recurrentes puedan impugnarlas.

75) Artículo 80. Idem.

J) RECURSO DE REVOCACION.

Otro aspecto que también resulta importante en las inconformidades, es el relacionado con el recurso de revocación, contenido en el artículo 26 del Reglamento respectivo.

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

En primer término, debe hacerse notar que dicho recurso se otorga única y exclusivamente contra resoluciones de la Secretaría General en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas; pero no contra aquellas que nieguen la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o rechacen una garantía, por lo cual y dada la gran trascendencia de estas resoluciones, deben también ser incluidas entre aquellas para cuya impugnación se establece el recurso de revocación ante el Consejo Técnico del Instituto. Por otra parte, la resolución del Recurso de Revocación corresponde privativamente al Consejo Técnico, para lo cual la Oficina de Inconformidades debe enviarle el acuerdo recurrido, junto con las consideraciones que en su concepto lo justifique o no.

Puede afirmarse sin lugar a dudas que el recurso de revo

cación no es un medio legal de defensa o protección de los patrones, -- asegurados o sus beneficiarios contra actos de administración del Instituto que lesione sus derechos e intereses legítimos, como acontece con el de inconformidad, sino un medio de defensa y protección contra actos violatorios del procedimiento de este último y de las pruebas en el ofrecidas, de ahí que la revocación no es sino un recurso de recurso, por lo que debería llamarse más correctamente "recurso de revocación del procedimiento del recurso de inconformidad."

Como hemos afirmado, la resolución del recurso de revocación compete al Consejo Técnico, quien lo decidirá de plano y sin substanciación alguna. En otras palabras, la substanciación consiste en "Llevar a cabo el procedimiento, seguirlo por sus trámites. La substanciación como concepto, se opone al de decisión del litigio." (76)

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, el recurso de revocación no es más que un incidente dentro de la tramitación del recurso de inconformidad, que al resolverse de plano y sin substanciación alguna, no afecta al fondo del recurso, ya que únicamente se ocupa de las cuestiones relativas a la admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, pero de ninguna manera resuelve los motivos de inconformidad planteados.

En términos generales, podemos decir que las anteriores características, son las que distinguen el mencionado recurso de revocación del recurso de inconformidad.

76) Eduardo Pallares "Diccionario de Derecho Procesal Civil." Editorial Porrúa, S.A. México 1970. Pág. 736.

K) CARACTERISTICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL REGIMEN DE LOS RECURSOS,

El acto administrativo requiere normalmente para su formación, estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesarias para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituye una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con normas legales.

"Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo." (77)

El procedimiento administrativo debe estar regido por algunos principios fundamentales reconocidos en forma acorde por la doctrina, que concurren a dotarlo de los requisitos necesarios para que cumpla su objeto: posibilitar mejor la acción de la administración.

No es raro que, a veces, se pierda de vista ese objetivo, de modo que el procedimiento llegue a convertirse en una finalidad en sí mismo. Se produce entonces una de las situaciones más peligrosas y viciosas que pueden afectar a la administración: el formalismo reemplaza la acción, el expedienteo a la decisión positiva, y desaparece el objetivo administrativo, desplazado por la necesidad de concluir el trámite burocrático.

Por ello, si es necesario una regulación legal del procedimiento administrativo, no lo es menos el hecho de que esa regulación de

77) Gabino Fraga. Op. cit. Pág. 271.

ba plasmar los principios de sencillez; formalismo moderado; oficialidad del procedimiento y celeridad, que también le son aplicables a los recursos administrativos, si tenemos en cuenta que estos no son sino una forma de procedimiento administrativo, y en especial deben caracterizar al recurso de inconformidad, objeto de nuestro estudio.

Por el interés que tiene para nuestro trabajo el estudio de estos principios, efectuaremos a continuación su análisis correspondiente.

a) Sencillez.- Es innegable que los recursos administrativos deben desarrollarse en forma simple, sencilla, sin necesidad de complicaciones que torne dificultoso su planteamiento y trámite.

La limitación de los órganos administrativos que deben actuar, la reducción de los datos, constancias, documentos y requisitos a los indispensables, el cumplimiento simultáneo de los actos preparatorios que puedan llevarse a cabo de ese modo, y el mantenimiento de la unidad de la actuación y resolución, son principios directamente aplicables al régimen de los recursos administrativos y que deberían ser siempre admitidos por la legislación y por la práctica diaria.

No hay duda que, dada la finalidad de estos recursos, la sencillez de su trámite es uno de los medios que más tienden a favorecer su planteamiento y desarrollo, permitiendo llegar a una conclusión clara, vinculada plenamente con la impugnación efectuada y que, por lo tanto, pone fin de manera categórica al asunto planteado.

b) Formalismo moderado. - Por lo expuesto en las consideraciones anteriores, se concluye también que los recursos administrativos deben diligenciarse sobre la base de formalismos disminuídos a la mínima expresión posible, evitando al recurrente esa inaceptable carrera de obstáculos en que, de otro modo, se convertirían.

Es sobre todo importante que las diferencias de forma en que incurren los particulares, no sean causa, salvo excepciones justificadas y muy limitadas, de desechamiento u otras sanciones semejantes.

En este sentido, y teniendo siempre en mira el objetivo fundamental de los recursos administrativos, el excesivo formalismo hace que ellos pierdan su carácter de coadyuvante al control de la juridicidad administrativa y, por tanto, tal rigorismo formal conspire contra aquello mismo que tiende, aparentemente, a proteger.

Acorde con este principio el Reglamento de Inconformidades, en su artículo 3o. prevee "El escrito en el que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna..." Lo cual quiere decir, que únicamente serán exigibles aquellos requisitos que son totalmente imprescindibles, como son nombre y domicilio del recurrente, oficina de que emana el acto reclamado, relación sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma, e igualmente, las pruebas para justificar los hechos en que se apoye el recurso.

c) Oficialidad del procedimiento. - En el procedimiento ad-

ministrativo, domina el principio oficialidad, según el cual es la autoridad administrativa la que insta las actuaciones, la que mueve el procedimiento hasta llegar a dictar la resolución que pone fin al caso planteado.

El principio de oficialidad lleva implícito el que en los procedimientos administrativos debe llegarse a determinar la verdad material, o sea, la realidad de los hechos tal cual estos son y no como pueden resultar de las pruebas ofrecidas en el curso de la actuación por los interesados.

Por ello es que la autoridad administrativa investiga los hechos, acumula las pruebas que estima convenientes, aclara los puntos que se le aparecen dudosos y, en fin, llega a precisar sobre bases efectivas los supuestos sobre los cuales a de fundar su decisión y actividad posterior.

Y si así ocurre es porque, como ya hemos manifestado, en el procedimiento administrativo importa llegar a alcanzar una resolución legítima y oportuna, que concuerde con el mejor interés de la gestión administrativa, independientemente de la voluntad de los interesados o de las partes intervinientes.

Este principio lo recoge el artículo 15 del Reglamento de Inconformidades, al disponer que tanto el Consejo Técnico como la Secretaría General, tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando consideren que los elementos probato

rios aportados son insuficientes ...

d) Celeridad.- Por último, es necesario que los procedimientos administrativos sean rápidos, de modo que en poco tiempo se llegue a una resolución que ponga fin al caso suscitado.

Esa celeridad interesa a la administración, que al lograr una pronta decisión puede actuar inmediatamente, en un sentido determinado, llenando así su cometido.

Asimismo, los recursos administrativos deben resolverse rápidamente sin que transcurra un tiempo demasiado prolongado entre su planteamiento y su decisión definitiva.

Si los trámites son prolongados, si la resolución se dilata, puede llegar incluso a perder toda trascendencia, a constituirse en un factor de perturbación, perjudicial hasta para el interés general de la propia administración.

En consecuencia, no deben escatimarse esfuerzos para lograr la mayor celeridad posible en el diligenciamiento de estos recursos. La oficialidad del procedimiento hace que la administración tenga una gran parte de responsabilidad, cuando se producen demoras o entorpecimiento que conspira contra el principio de celeridad.

Por eso en el Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, se encuentra establecido en el artículo 17, que concluido el término de recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de quince días... Tal disposición hace efectivo el princi

pio de celeridad, que no siempre es observado en la práctica, en atención al burocratismo imperante y al expedienteo innecesario.

L) RESOLUCIONES DEL CONSEJO TECNICO EN MATERIA DE INCONFORMIDADES.

El planteamiento de un recurso implica para el Consejo Técnico la obligación de resolverlo, es decir, de dictar la resolución que le debe poner fin.

Este principio se impone necesariamente y surge de la propia naturaleza de los recursos administrativos, cuyo propósito es llegar a alcanzar un juicio de valoración del órgano administrativo competente, respecto de las impugnaciones efectuadas, juicio que se concreta, precisamente, en la resolución.

Por tal motivo, una vez formada la convicción jurídica de los dictaminadores de la Oficina de Inconformidades, formulan los proyectos de resolución, los que previa aprobación de los jefes inmediatos, se someten a la consideración del Secretario General del Instituto, quien a su vez los turna al Consejo Técnico, quien se encargará en definitiva de decidir el recurso, siguiendo para tal efecto el procedimiento que señalan los artículos 19 y 20 del mencionado Reglamento de Inconformidades, o sea que la resolución se dictará por mayoría de votos y en el caso de disenso, los Consejeros disidentes expresarán, al votar, que opinaron en contra, pudiendo si lo estiman conveniente, formular voto particular razonado, que se agregará al expediente.

Las resoluciones deben ser siempre motivadas, debiendo -

contener una relación de los hechos y de los fundamentos de derecho que las originan y les dan sustento.

Tiene lugar en este aspecto la aplicación del principio contenido en el artículo 16 Constitucional, en el sentido de que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

En consecuencia, motivar un acto es invocar los hechos o antecedentes concretos que le hayan dado origen. Fundar un acto, es invocar los preceptos aplicables.

Al tenor del artículo 16 Constitucional, para la validez del acto administrativo se requiere la satisfacción de los requisitos de motivación y fundamentación, en la inteligencia de que el primero solo queda cumplido cuando en el acto se expresen los motivos que haya tenido la autoridad para dictarlo y los cuales deben ser reales, ciertos y bastantes para provocarlo conforme a los preceptos legales invocados; y en el segundo cuando en el acto se expresen los dispositivos legales aplicables.

De no admitirse que la autoridad no tiene mas facultades que las que la ley le otorga, sería equivalente a poner a merced de ella la seguridad jurídica de los interesados, así como también suponer implícitas en su favor todas las necesarias para sostener actos que tendrían que ser arbitrarios por carecer de motivación y fundamentación legal.

Normalmente la falta de motivación produce efectos que son

los de originar la invalidez del acto dictado con omisión de este importante requisito.

Pero la exigencia de su motivación no implica la de que las resoluciones deban dictarse con sujeción a formalismos rigurosos. Por el contrario, se admite el imperio del principio antiformalista, del que resulta que las resoluciones no están sujetas a formas determinadas, -- bastando conque sean claras y fundadas.

De acuerdo con lo anterior, cabe destacar que el principio de antiformalismo se encuentra plasmado en el artículo 22 del Reglamento de Inconformidades, al disponer, entre otras cosas, que la resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupen los motivos de impugnación aducidos por el inconforme.

M) NATURALEZA DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO TECNICO.

Las resoluciones del Consejo Técnico son actos administrativos por emanar de un órgano que realiza, como ya hemos visto, una función administrativa, pero además porque a través de aquellas se actualiza el Derecho Objetivo, o sea la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, mediante la aplicación de la norma general al caso concreto, -- es decir, al acto impugnado ya sea para modificarlo, revocarlo, confirmarlo o anularlo.

Con respecto a los recursos administrativos en general, -- las opiniones predominantes son las de que dichas resoluciones son, en

sí mismas, actos administrativos con todas las características que a éstos le son propias.

Esa es, por ejemplo, la opinión del tratadista Garrido Falla, (78) que se refiere a las resoluciones como actos administrativos, y también González Pérez, (79) quien concretamente afirma que la resolución que pone fin a un recurso administrativo es un acto administrativo.

N) EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES.

Las decisiones del Consejo Técnico como órgano administrativo para resolver los recursos de inconformidad son irrevocables, en virtud de que no existen otros recursos dentro del procedimiento de inconformidad a que se refiere el Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, para impugnarlas, con lo cual se viene a establecer, entre otras cosas, una situación benéfica que pone coto a una cadena indefinida de reconsideraciones o revisiones administrativas contrarias a una justicia expedita y efectiva .

En este punto conviene mencionar un tema que frecuentemente no es comprendido con claridad, consistente en determinar si las autoridades fiscales y administrativas pueden en alguna forma revocar sus propias decisiones. El nuevo Código Fiscal ha establecido directamente un principio implicado en el anterior y explorado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha quedado -- contenido en el artículo 94 que dice "Las resoluciones favorables a los particulares no podrán ser revocadas o nulificadas por las autoridades

78) Garrido Falla "Tratado de Derecho Administrativo" Madrid 1963. - Vol. III, Pág. 136. Citado por Jorge Escolá, Op. Cit. Pág. 318.
79) Op. Cit. Pág. 91.

administrativas. Cuando dichas resoluciones deban ser nulificadas será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Como puede apreciarse la prohibición de revocar se refiere a las resoluciones que hubieren sido favorables a los particulares, pero si se trata de resoluciones desfavorables, siendo función esencial de la administración pública velar por el cumplimiento del derecho, si la propia administración se da cuenta que en vez de haberlo cumplido en una de sus resoluciones ha cometido una ilegalidad puede y debe, aún de oficio, corregir la violación cometida.

Los actos administrativos, a diferencia de los jurisdiccionales, no se rigen por el principio de fijeza sino son esencialmente revocables. Solo por excepción y como una garantía o protección al derecho o apariencia de derecho de los particulares se prohíbe la revocación cuando la resolución fiscal o administrativa les hubieran sido favorable; pero ello indica que en todos los casos en que la resolución hubiere sido desfavorable al particular, no hay inconveniente legal para que la administración pueda revocar si lo estima procedente la resolución que hubiere dictado. Esto es un deber de la administración cuyo cumplimiento no puede serle exigido por el particular afectado, salvo cuando las disposiciones respectivas establezcan el recurso administrativo.

Por otra parte, si bien las resoluciones favorables a los particulares no pueden ser revocadas por las mismas autoridades administrativas que las dictaron, si las autoridades cometieron un error en

la aplicación de la Ley y al favorecer al particular afectaron indebidamente los intereses de la administración, sería imposible impugnar la resolución ilegal; pero en tal caso, y concretamente por lo que se refiere al Instituto Mexicano del Seguro Social, como parte actora, debe promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra la resolución ilegal dictada por el Consejo Técnico.

Ñ) INSTANCIAS SUBSECUENTES PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO TECNICO.

Una vez dictada la resolución por el Consejo Técnico en los recursos de inconformidad, si esta fuere desestimatoria, los patrones, asegurados o sus beneficiarios pueden impugnarla en instancias subsecuentes, bien ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (80) o ante el Tribunal Fiscal de la Federación (81). Tal situación se encuentra prevista en los artículos 134 de la Ley del Seguro Social y 190 del Código Fiscal de la Federación, teniendo en cuenta la posibilidad de que la resolución emitida por el Consejo Técnico no se ajuste a las pretensiones de los recurrentes, y que estos resulten perjudicados en sus intereses con dicho fallo.

Finalmente, cabe mencionar que los recurrentes podrán acudir a las vías subsecuentes que establecen los ordenamientos legales antes citados, a condición de que en ambos casos hayan agotado previamente el recurso administrativo de inconformidad.

Por lo expuesto en las consideraciones anteriores, damos por concluido el estudio del recurso de inconformidad, estimando que --

80) Véase artículo 134 de la Ley del Seguro Social

81) Véase artículo 190 del Código Fiscal de la Federación.

dentro de las limitaciones de este trabajo, hemos procurado destacar --
su importancia y trascendencia como instrumento al alcance de los parti-
culares para combatir la ilegalidad de las resoluciones dictadas por el -
Instituto Mexicano del Seguro Social.

CAPITULO III

SUPLETORIEDAD DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION EN LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

A) IMPORTANCIA DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A continuación habremos de comentar en que consiste la importancia de la Ley Federal del Trabajo, en relación con la Ley del Seguro Social, en cuanto se refiere a la tramitación del recurso de inconformidad.

Cabe dejar constancia en estas líneas, que el análisis y encuadramiento del tema que hemos venido desarrollando, tiene la finalidad, en lo teórico y en lo práctico, de destacar los casos de supletoriedad en que la Ley del Seguro Social hace remisión expresa a la Ley Federal del Trabajo, con el objeto de resolver los problemas que su aplicación suscita, especialmente en aquellos casos en que se plantea el recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social, a fin de suplir las deficiencias de orden legal o técnico.

Expuesto lo anterior, comenzaremos por decir que la Ley Federal del Trabajo inició su vigencia en el año de 1931 y desde entonces ha servido para equilibrar los factores de la producción, estableciendo en su caso derechos y obligaciones mutuos y propiciando el desarrollo armónico en un régimen capitalista, como es desde el punto de vista económico el sistema nacional.

El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social si bien tienen -

un origen remotamente común, en su realización definitivamente actúan con principios diversos. El Derecho del Trabajo, representado por la Ley Federal del Trabajo, tuvo como finalidad al momento de su promulgación realizar varias cuestiones. La primera, cumplir el imperativo constitucional existente desde 1917 y al cual precisamente por los problemas de carácter económico y social no había sido posible satisfacer sino hasta después de haberse superado la etapa de la rebelión armada y consolidado el poder público. La segunda cuestión fue sentar las bases para lograr el futuro desarrollo económico del País a través de la producción industrial y fue precisamente por esta necesidad que la Ley Federal del Trabajo estableció tanto los derechos como las obligaciones de los dos factores de la producción, esto es capital y trabajo, señalándole a cada uno de ellos los alcances de sus derechos y responsabilidades.

Si tomamos en cuenta que nuestra revolución había sido presentada ante el mundo como un movimiento de carácter social y socialista y que por ello el factor capital se marginaba de la actividad económica en gran escala por miedo de verse desposeído de los medios que aportara en un momento dado, lógico es suponer que el Estado se vio obligado a señalar en forma de disposiciones legales los alcances máximos de la responsabilidad de ese sector, para que conociéndose esta se eliminara la confusión y la incertidumbre y se dedicara a invertir logrando así el desarrollo industrial de la República.

Por su parte la Ley del Seguro Social, si bien dijimos tiene un origen común con el Derecho del Trabajo, tal como se puede encontrar en las disposiciones constitucionales del artículo 123, en la realidad se distancia de este último tanto en la teleología que le informa como en el momento social en que aparece.

La Ley del Seguro Social surge en México cuando ya se ha superado el primer estadio de la lucha entre los factores de la producción, por tanto su objeto no es precisamente el de señalar derechos y obligaciones a los patrones ni a los trabajadores, en tanto cuanto a la relación generada entre ellos, sino por el contrario tiene como principal objeto el de lograr una mejor distribución de la riqueza, no por medio de los intereses particulares de las clases en pugna, sino a través de la solidaridad social reconocida como principio directriz de todo sistema democrático, por ello los derechos del trabajador no se dan frente al patrón sino los mismos se reconocen por la sociedad en su conjunto, sin distinción de clases, por lo que el derecho a la Seguridad Social no es un derecho que reconozca el Estado frente a los patrones, sino que reconoce el Estado frente a sí mismo, ya que se trata de un imperativo de toda sociedad civilizada.

Los planes y programas de Seguridad Social han sido hasta la fecha una respuesta a las inquietudes y zozobras del hombre contemporáneo; pero eso no es todo, sino que la Seguridad Social aspira a algo más, es un ideal de bienestar, de felicidad, y aún de paz mundial, que --

trasciende de lo individual y se convierte en algo colectivo. En otras palabras, la meta original de la Seguridad Social fue humanizar el trabajo cubriendo ciertos riesgos como son, los accidentes de trabajo, la vejez y el desempleo; y en nuestro país se ha pensado que cubra las necesidades habitacionales, las de diversión y aún las de ciertos servicios públicos. De esta manera se pretende restablecer no solo el equilibrio económico, sino también el mental del individuo, al humanizar el trabajo y -- sus condiciones de vida. En resumen, es válido afirmar que la Seguridad Social es una nueva concepción del hombre, en elaboración, y es -- más amplia que los Seguros Sociales existentes.

B) ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

A este precepto le corresponde ser la base sobre la cual se creó el Reglamento relativo a inconformidades en el Seguro Social, o sea el instrumento legal a través del cual los patrones, asegurados o sus beneficiarios pueden impugnar las resoluciones dictadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando encuentren comprobada su ilegalidad y con el fin de que este norme su actividad y funciones correspondientes, - dentro del marco legal que le señala la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

C) PRECEPTOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO APLICABLES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La vida es cambio por esencia y la Ley no se hace con previ sión perfecta y total de las transformaciones futuras; se elabora con la vi sión de limitadas y especiales condiciones jurídicas, que varían después,

aún antes de la transformación del texto.

En tal virtud, ocurre con frecuencia que la Ley al ser promulgada no contemple en sus preceptos la totalidad de las situaciones jurídicas que son objeto de su regulación, y que ante estas fallas de orden legal y técnico tenga que ser auxiliada por otras ramas de la Ciencia Jurídica, cuyos preceptos aplicará supletoriamente para llenar sus deficiencias y lagunas.

Lo anterior se pone de manifiesto en lo que respecta al recurso de inconformidad, cuando el Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, en su artículo lo., dispone que la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones de este Reglamento, en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación y a las de la Ley Federal del Trabajo.

Es evidente, que la referencia que hace este Reglamento a otros ordenamientos legales, tiene una enorme importancia en virtud del objeto perseguido, que no es otro, sino suplir, como ya lo hemos afirmado, las deficiencias o lagunas que pudieran presentarse en la tramitación del mencionado recurso de inconformidad.

Antes de referirnos en particular al recurso de inconformidad, empezaremos por ver que preceptos de la Ley del Seguro Social se remiten en su aplicación a la Ley Federal del Trabajo.

Para fines de riesgos profesionales, así como también para la determinación del concepto salario, es aplicable y se aplica la Ley Federal del Trabajo. Al efecto, el artículo 18 de la Ley del Seguro Social -

se refiere a dicha Ley cuando dice: "Para los efectos de esta Ley, se -- considera como salario lo que establece la Ley Federal del Trabajo." -- Por su parte, el artículo 35 dispone: "Se considerarán accidentes de trabajo los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo, así como aquellos que ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñan su trabajo o viceversa." Asimismo, el artículo 36 expresa: "Para los efectos de esta Ley, son enfermedades profesionales las determinadas en la Ley Federal del Trabajo." Pero además - - existe otra figura jurídica tomada de la Ley Federal del Trabajo, o sea la sustitución patronal, regulada por el artículo 142 de la Ley del Seguro Social.

D) PRECEPTOS DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE SE APLICAN EN LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Hemos apuntado en anteriores consideraciones, que el recursu administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo.

También dejamos expresado que los patrones, los asegurados o sus beneficiarios disponen del recurso de inconformidad previsto en la Ley del Seguro Social, para impugnar las resoluciones que dicte el Ins

tituto Mexicano del Seguro Social, cuando estas afecten sus derechos e intereses.

Sin embargo, nos falta por ver aquellos aspectos en que el criterio de las resoluciones que emite el Consejo Técnico en el recurso de inconformidad, se orienta por el contenido de las normas de la legislación laboral, a fin de fundar y motivar dichas resoluciones.

Como hemos visto, el artículo 18 de la Ley del Seguro Social considera como salario el que establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo 84, o sea el que se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

El maestro Mario de la Cueva, al referirse al salario nos dice "que puede integrarse con una sola o varias prestaciones, pero en todo caso, el salario necesita comprender, como prestación esencial, una cantidad en dinero efectivo. Esto significa que las prestaciones que forman o pueden formar parte del salario, se dividen en prestación de base y prestaciones complementarias. La primera tiene que ser siempre en efectivo, en tanto las segundas pueden revestir diversas formas y naturaleza..." (82)

Explicado lo anterior, tal vez se piense que la determinación del concepto salario para efectos del Seguro Social ya no implica ninguna controversia; sin embargo, lo que ya está expresado en la ley, o sea en el texto de la Ley, sigue siendo en la práctica diaria obje

82) Mario de la Cueva "Derecho Mexicano del Trabajo". Edit. Porrúa, S.A., Méx. 1966. Tomo I. Págs. 646 y 647.

to de innúmeros recursos de inconformidad, en los que se plantea como punto de discusión a resolver, si determinadas prestaciones complementarias deben o no considerarse como parte integrante del salario para efectos de cotización en el Régimen del Seguro Social, y en consecuencia, si los patrones están obligados a enterarlas de conformidad con los preceptos anteriormente mencionados.

El Instituto Mexicano del Seguro Social en general, y el Consejo Técnico en particular, en todos los casos de esta índole que se presenta por la vía de inconformidad para su trámite ante la Oficina de Inconformidades, resuelven invariablemente aplicando el criterio contenido en la Ley Federal del Trabajo, en virtud de encontrarse prevista tal remisión a dicho ordenamiento legal, tanto en la Ley del Seguro Social como en el propio Reglamento de Inconformidades.

En tratándose de accidentes de trabajo, o de accidentes en tránsito, el artículo 35 de la Ley del Seguro Social dispone que estos serán los que se realicen en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo. En efecto, dicha ley establece en su artículo 474 que "accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior a la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste. Quedan incluidos en la definición anterior, los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél."

Nuevamente encontramos en este caso que todos los recur-

sos de inconformidad que se promuevan por los asegurados en contra de los dictámenes del Departamento de Riesgos Profesionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde se califica la profesionalidad o no profesionalidad del accidente de trabajo o del accidente en tránsito, tendrán que resolverse de conformidad con el criterio imperante en la legislación del trabajo, al delegarse en dichas normas la tipificación de los referidos accidentes.

En similares circunstancias, el artículo 36 de la Ley del Seguro Social considera como enfermedades profesionales o enfermedades del trabajo, las determinadas en la Ley Federal del Trabajo en su Título Noveno, correspondiente a Riesgos del Trabajo, pero especialmente las consignadas en la Tabla del artículo 513, de donde resulta que la calificación y valuación de estas enfermedades tendrá que ser realizada por el Seguro Social, sujetándose a lo dispuesto por dicha ley, sobre todo cuando su correcta calificación se dirime a través del recurso de inconformidad.

La figura jurídica de la sustitución patronal se encuentra regulada por el artículo 142 de la Ley del Seguro Social. Sin embargo, esta tiene su antecedente en la Ley Federal del Trabajo, en donde se origina y también se encuentra prevista en el artículo 41 de dicho ordenamiento. Si bien la Ley del Seguro Social no hace remisión expresa a la Ley Laboral, de explorado derecho es, que la sustitución patronal es una figura jurídica creada en el derecho laboral y posteriormente trasplantada a la legislación del Seguro Social, en donde tiene vigencia

y ha adquirido carta de legitimidad.

Por lo que se refiere al Reglamento de Inconformidades, en cambio, en materia de valuación de pruebas y resoluciones, el propio artículo 10. y los artículos 21 y 22, dan lugar a pensar que se han tomado elementos de la legislación laboral, cuando prevén respectivamente que el Consejo Técnico puede apreciar las pruebas apartándose de las reglas del derecho común, sin que su resolución haya de sujetarse a regla especial alguna.

En el derecho procesal se han establecido diversos criterios para apreciar las pruebas, los cuales se pueden clasificar en tres grupos:

- a) Sistema de la prueba libre;
- b) Sistema de la prueba legal o tasada;
- c) Sistema mixto.

El sistema de la prueba libre permite al juzgador apreciar las pruebas sin traba legal, de manera que pueda formarse su convicción libremente haciendo la valoración de acuerdo con su sentir personal, racional o en conciencia, sin impedimentos de ninguna especie y menos de orden jurídico. El derecho procesal laboral es concordante con este principio, pues las Juntas deben formar su convicción libremente acerca de la verdad de los hechos por el resultado de las pruebas, es decir, empleando las reglas de la lógica, la experiencia y el conocimiento que tengan de la vida social y política. Esto es, apreciación libre pero en conciencia, para hacer efectiva la teoría tutelar y reivindicatoria de los trabajadores

que proclama el artículo 123.

La prueba legal o tasada constituye un sistema en que el juez es un autómatas de la ley, prescindiendo de su criterio personal. Es decir, la apreciación de las pruebas depende del grado de eficacia que les otorga la ley. El criterio del tribunal de acuerdo con este sistema nada vale sino coincide con el que debe deducir de la norma de derecho probatorio que deba aplicar en el caso concreto. Por ello se ha dicho que este sistema de prueba no puede denominarse de valoración, porque de antemano se establece el valor de las pruebas: cuántos testigos se necesitan para probar determinado hecho, qué documentos hacen prueba plena, etc. En realidad, se puede afirmar que la prueba tasada es un sistema del que apenas quedan algunos vestigios llamados a desaparecer.

El sistema mixto es aquél que trata de combinar la apreciación libre y legal de las pruebas, con el objeto de resolver el contraste tradicional entre la necesidad de la justicia y de la certeza. Los legisladores que lo han adoptado, pretenden con ello eludir los inconvenientes que se han atribuido a la aplicación rigurosa de cualquiera de los dos sistemas anteriormente citados. El sistema mixto de valoración de la prueba, surgió como una reacción contra el de la prueba tasada, contrario a la investigación de la verdad real, tanto como a la dignidad profesional de los jueces.

El eminente tratadista Alberto Trueba Urbina, refiriéndose a la apreciación de las pruebas, nos dice que: "En el proceso laboral

imperera el principio que supera al de apreciación libre y de la sana crítica, pues la apreciación en conciencia, supone que la libertad es congruente con la justicia social que nunca puede ser injusta sino equitativa, es decir, la apreciación en conciencia debe hacerse dentro del ámbito de la justicia social, en función proteccionista y reivindicatoria de los trabajadores. (83)

La apreciación de las pruebas en conciencia, es el acto que solo realizan las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los tribunales burocráticos, para hallar la verdad existente en las afirmaciones o hechos formuladas por las partes. Entre nosotros ningún otro tribunal tiene esa facultad, ni siquiera los de paz que gozan de amplia libertad para analizarlas. La apreciación en conciencia no solo comprende esa libertad, sino que a través de ella ejerce una auténtica función social tutelar y reivindicatora de los obreros. Esta tarea es delicadísima en extremo y requiere para su ejercicio una preparación técnica acabada y una gran experiencia de la vida y de los hombres, así como del medio social. Sobre todo honestidad. Pero la apreciación de las pruebas en conciencia es congruente con la teoría social del proceso del trabajo.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es firme y reiterada y por consiguiente definitiva en el sentido de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje gozan de absoluta soberanía para apreciar las pruebas en conciencia, así como los hechos, pero con la obligación de analizar todos y cada uno de los elementos probatorios aportados en los procesos, expresando las razones por las cuales les conceden o --

83) Alberto Trueba Urbina. "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo". - Edit. Porrúa, S.A. México 1971. Págs. 384 y 385.

niegan valor, así como que ninguna autoridad, ni la Suprema Corte, -- puede substituir su criterio al de las Juntas. En cambio, no son soberanas para la interpretación de la ley y para la aplicación del derecho.

El principio de apreciación de las pruebas en conciencia, sin obstáculos jurídicos o sin remoras curialescas, se consagra expresamente en el artículo 550 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que reproduce textualmente el artículo 775 de la Nueva Ley Federal del Trabajo que literalmente dice: "Los laudos se dictarán a verdad sabida, - sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, - sino apreciando los hechos según los Miembros de la Junta que lo crean debido en conciencia."

Después de ver comparativamente lo que establece el artículo 133 de la Ley del Seguro Social en materia de apreciación de - - pruebas, e igualmente como se hace esta en el proceso laboral, cabe - concluir que tanto en lo dispuesto en los artículos 20 y 21 del Reglamento de Inconformidades como en el artículo 775 de la Ley Federal del -- Trabajo, hay un procedimiento semejante en la forma de apreciar las pruebas ofrecidas por los recurrentes, el cual da lugar a pensar que en dicho Reglamento se han tomado elementos de la legislación laboral, -- que sirven para determinar su valor y alcance.

E) PRECEPTOS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION APLICABLES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

En párrafos precedentes hemos destacado algunos casos en que se manifiesta expresamente la supletoriedad de la Ley Federal -

del Trabajo en la Ley del Seguro Social, así como también en el Reglamento de Inconformidades. Nos ocupamos igualmente del origen remotamente común de ambas leyes y explicamos como con el devenir del tiempo han adquirido una fisonomía propia e independiente, pero conservando aún la Ley del Seguro Social algunos vestigios de influencia de la legislación laboral, los que son precisamente objeto de nuestro estudio.

Ahora bien, siguiendo dentro de los lineamientos y alcances de este trabajo recepcional, continuaremos ejemplificando nuestra exposición con otros casos en que tanto la propia Ley del Seguro Social como el Reglamento del artículo 133, se remiten expresamente al Código Fiscal de la Federación.

Precisamente el artículo 32 de la Ley del Seguro Social, en su párrafo segundo dispone: "La prescripción se regirá en cuanto a su consumación, suspensión e interrupción, por las disposiciones aplicables del Código Fiscal de la Federación." Por su parte el artículo 141 expresa: "Los patrones que oculten datos o que en virtud de informaciones falsas, evadan el pago de las cuotas obrero patronales que les corresponda pagar, o las paguen en una cuantía inferior a la debida, incurrirán en la sanción establecida en la fracción II del artículo 233 del Código Fiscal de la Federación."

De acuerdo con el primer numeral citado, se tiene que la consumación, la suspensión e interrupción de la prescripción habrá de regularse de conformidad con lo previsto por los artículos 32 y 33 del Código Fiscal de la Federación, que al efecto establecen: a) Las obliga

ante el fisco federal y los créditos a favor de éste por impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, se extinguen por prescripción en el término de cinco años. En el mismo plazo se extinguen, también por prescripción, la obligación del fisco de devolver las cantidades pagadas indebidamente. b) La prescripción del crédito principal extingue simultáneamente los cargos, los gastos de ejecución y, en su caso, los intereses. c) La prescripción se inicia a partir de la fecha en que el crédito o el cumplimiento de la obligación pudieron ser legalmente exigidos y será reconocida o declarada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a petición de cualquier interesado. d) La prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro del acreedor, notificada o hecha saber al deudor o por el reconocimiento de éste, expreso o tácito, respecto de la existencia de la obligación de que se trate. De los requisitos señalados en este artículo deberá existir constancia por escrito.

Visto lo anterior, es de concluirse que el procedimiento para declarar la prescripción no se encuentra previsto en la Ley del Seguro Social y por esta misma razón todo lo concerniente a su consumación, suspensión e interrupción tiene que ser regulado por el criterio imperante en la legislación fiscal.

Con respecto al segundo numeral, o sea el artículo 141 de la Ley del Seguro Social, que se refiere a las sanciones aplicables a los patrones que oculten datos o que en virtud de informaciones falsas, evadan el pago de las cuotas obrero patronales que les corresponda pagar, o las paguen en una cuantía inferior a la debida, la supletoriedad

del Código Fiscal también se encuentra debidamente configurada, al establecer este precepto que tales sanciones se aplicarán de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento de referencia en el Capítulo III del Título Segundo, relativo a infracciones y sanciones.

En definitiva, podemos decir que los artículos 32 y 141 contienen disposiciones de la Ley del Seguro Social, y que estos a su vez se encuentran normados por figuras jurídicas características de la legislación fiscal, como lo son en la especie la prescripción y el aspecto sancionador que hemos comentado.

F) PRECEPTOS DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION QUE SE APLICAN EN LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

Reiterando lo afirmado con anterioridad, encontramos que también en el Reglamento de Inconformidades se haya prevista la supletoriedad del Código Fiscal en los artículos 6, 8 y 27. En los dos primeros la remisión se hace en cuanto se refiere al procedimiento de notificaciones regulado por el Código Fiscal en sus artículos del 98 al 107, y en cuanto al último, en lo que hace a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, previsto en los artículos 12, 114 y 157.

Por lo que concierne al aspecto de notificaciones como al de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, es de mencionarse que ya han sido objeto de estudio en el capítulo dedicado al recurso de inconformidad, por lo que consideramos inútil volver a insistir sobre el mismo tema, habida cuenta de que la única finalidad de abordarlos, es dejar constancia de que los artículos 6, 8 y 27 del Reglame-

to de Inconformidades se remiten expresamente al Código Fiscal de la -
Federación.

**G) PREVALENCIA DEL CODIGO FISCAL O DE LA LEY FEDERAL DEL
TRABAJO EN LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMI-
DAD.**

El artículo 10. del Reglamento del artículo 133 de la Ley -
del Seguro Social, confronta al disponer que se consideran supletorios,
para la tramitación del recurso de inconformidad, tanto el Código Fis-
cal de la Federación como la Ley Federal del Trabajo; y con ese motivo,
se plantea la cuestión de si la aplicación supletoria del Código Fiscal -
debe ser prevalente sobre la Ley Federal del Trabajo, ya que el citado
artículo reglamentario se refiere a él en primer término.

Esa prevalencia es clara en materia de notificaciones y de
suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, puesto que el
último párrafo del artículo 80. y el artículo 27 del propio Reglamento -
establecen que es supletorio el Código Fiscal de la Federación. En cam-
bio, en materia de valuación de pruebas y resoluciones, el mencionado
artículo 10. y los artículos 21 y 22 de dicho Reglamento, dan lugar a --
pensar que se han tomado elementos de la legislación laboral, cuando --
preven respectivamente que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano -
del Seguro Social, puede apreciar las pruebas apartándose de las reglas
del derecho común, sin que su resolución haya de sujetarse a regla espe-
cial alguna.

Personalmente creo que, fuera de los casos expresamente
previstos por el repetido Reglamento, debe ser supletoria la Ley Fede-

ral del Trabajo cuando se trata de inconformidades de los asegurados y beneficiarios sobre prestaciones o de los patrones en aspectos e instituciones tomadas del Derecho Laboral; y debe ser supletoria la legislación e instituciones fiscales en lo que se refiere a inconformidades de los patrones y asegurados sobre sus propias obligaciones y derechos frente al Seguro Social.

Me parece también que la Ley del Seguro Social fue concebida originalmente como una ley del trabajo; tan es así, que en las prestaciones que concede fueron consideradas en la Exposición de Motivos, - en la iniciativa, como un complemento del salario y como un tributo o impuesto para fines de previsión social; y además, por derivar y reglamentar las fracciones XIV y XXIX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, pues establece la forma en que los patrones cumplen con la obligación de pagar las indemnizaciones correspondientes a los accidentes y enfermedades profesionales a sus trabajadores, otorgándoles los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, etc. Por esta razón, y para fines de riesgos profesionales y de determinación de ciertos conceptos es aplicable y de hecho se aplica la Ley Federal del Trabajo.

Finalmente, cabe decir que las tres ramas del Derecho de que nos hemos ocupado, como son el laboral, el fiscal y el de Seguridad Social, - tan diversas y de tan diferentes tradiciones y orígenes, se amalgaman y unen en la Seguridad Social, la que a su vez no se agota en ellas sino que aspira a tener su propia autonomía, pues su evolución le ha permitido ir dejando el Derecho Laboral de donde surgió.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de nuestro trabajo recepcional, nos propusimos en principio analizar en forma general los antecedentes históricos del Instituto Mexicano del Seguro Social. Con esta intención destacamos entre otros conceptos la naturaleza jurídica de esa institución, adecuándola por ese motivo como una empresa descentralizada por servicio, es decir, como la forma de organización administrativa cuya finalidad consiste en la administración de los servicios públicos que requieren un procedimiento técnico especial. Ahora bien, para diferenciar los diversos tipos de descentralización señalamos la que en nuestro concepto reúne las características y elementos esenciales que permiten identificar este tipo de administración, razón por la cual nos adherimos a la concepción elaborada por el Maestro Gabino Fraga en la siguiente forma: 1) La existencia de un servicio público que requiere una atención de orden técnico. 2) Un estatuto que reúne las actividades de los funcionarios encargados de tal servicio. 3) Participación de funcionarios técnicos en la administración del servicio público. 4) Control de la administración pública sobre actos realizados mediante la revisión de la legalidad de los mismos; y 5) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Concluimos que el Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter de obligatorio en los términos de su propia Ley y sus Reglamentos, y en el aspecto social conside-

ramos al Seguro Social de acuerdo con su naturaleza de servicio público al brindar protección justa y necesaria a una clase débil y desamparada, encaminado también a la defensa del valor social del trabajador, la conservación y mejoramiento de la raza, toda vez que quien sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de la capacidad de los obreros, es la colectividad entera.

Afirmamos también, que la Seguridad Social implica la -- adopción de nuevas obligaciones y derechos que llevan a una ampliación de la solidaridad social, frente a los riesgos comunes de toda una colectividad.

En forma sucinta analizamos los poderes y facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social como consecuencia de su carácter -- de organismo descentralizado, los que resumimos en: Poder de nombramiento, de mando, de decisión, de revisión, de vigilancia, poder disciplinario y poder para resolver conflictos de competencia de los diversos órganos y dependencias del propio Instituto.

Lo anterior fue expuesto con la intención de encuadrar el -- tema de la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo y el Código Fiscal de la Federación en lo relativo a la tramitación del recurso de inconformidad en la Ley del Seguro Social, y determinar la autoridad ante la cual se realiza el trámite y desahogo de dicho recurso. En esa virtud concluimos que el Consejo Técnico del Seguro Social a través del cual la Oficina de Inconformidades se encarga de integrar los expedientes a cada una

de las inconformidades presentadas y estudiar y dictar los proyectos de resolución correspondientes.

Concluimos asimismo en que hubiese sido imposible la elaboración de nuestro trabajo si no se hubiera tratado en su contenido el -- concepto de recurso, por lo que tuvimos oportunidad de comentar varias definiciones y conceptos de destacados especialistas de la materia, pero en nuestra especial consideración, creemos que la definición del maestro Gabino Fraga es la que con mayor significación precisa la idea del recurso administrativo, al afirmar que: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular afectado de sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio -- acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en -- caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo."

Comentamos de igual manera la Naturaleza Jurídica de los recursos administrativos, los elementos que lo integran o los que a nuestro juicio o de varios autores se pretende sean los que lo integran, ya sea como elementos constitutivos o de su propia naturaleza y carácter; apuntamos los principales tipos de recursos administrativos que se consideran de carácter sustancial o básico en la materia, tales como el recurso de reposición, el recurso jerárquico, el recurso de alzada también llamado recurso jerárquico impropio, de apelación, de nulidad, etc., así como el recurso de queja y los recursos económicos administrativos de ejecu-

ción. Más adelante y en forma por demás suajinta analizamos y comentamos los recursos administrativos en la legislación mexicana, entre -- otros los que establece el Código Fiscal de la Federación, como lo son el recurso de revocación, el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo, la de oposición de tercero, la de reclamación de preferencia y la nulidad de notificaciones.

Hechas las consideraciones anteriores, entramos de lleno - al estudio y análisis teórico y práctico del recurso de inconformidad en - la Ley del Seguro Social. En primer lugar precisamos, que siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social un órgano descentralizado con personalidad jurídica propia, que tiene como fin la prestación de un servicio público nacional, es de acuerdo con su propia ley un organismo fiscal autónomo, es por ello que como órgano de la administración pública, sus funcionarios, empleados y dependencias están subordinados a la Ley y los límites de su actuación circunscritos por un marco legal o reglamentario.

Resulta pues, que si el Instituto Mexicano del Seguro Social actúa frente a los particulares, ya sean patrones, asegurados o sus beneficiarios, se encuentra investido de autoridad administrativa y que la actividad de sus funciones está limitada por el principio de legalidad establecido en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, es por eso que dicha ley estableció desde su promulgación, el recurso de inconformidad que - garantiza a los particulares el derecho de ser oídos, para que cuando un acto del Instituto lesione sus derechos, este acto sea revocado, nulifica-

do o modificado, y es precisamente en el artículo 133 en el que establece la precitada ley que: "En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva." Dejando al contenido del Reglamento la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo.

Se desprende pues del texto transcrito que el recurso de inconformidad tiende a satisfacer plenamente los fines sociales que inspiraron su inclusión en la Ley del Seguro Social.

Concluimos por otra parte, que el recurso de inconformidad por su naturaleza se sitúa dentro de los llamados recursos de reconsideración o de revocación, en virtud de que se plantea ante el órgano que dictó el acto administrativo impugnado, a fin de que lo revoque, lo reforme o lo substituya por otro. Afirmamos también que la resolución que se dicta 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 pretensiones de este, analizando las pruebas recibidas y expresando los fundamentos

jurídicos en que se apoyen las decisiones del fallo.

Finalmente hicimos en nuestra reseña un somero y circunstancial análisis del procedimiento y formalidades del recurso de inconformidad en la Ley del Seguro Social, con el objeto de destacar la supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo y del Código Fiscal de la Federación - en la tramitación del recurso de inconformidad, ordenamientos de los cuales citamos los preceptos aplicables en materia de seguridad social, y de esta manera concluimos la exposición de nuestro trabajo recepcional.

10/11/54
E. A.

- Gordillo A. Agustín** **Procedimientos y Recursos Administrativos.**
Alvarez Editor.
- Ibañez Troeham Manuel** **Tratado de los Recursos en el Proceso Civil.**
Editorial Buenos Aires
- Nava Negrete Alfonso** **Derecho Procesal Administrativo**
Editorial Porrúa, S.A. México 1959.
- Otto Mayer** **Derecho Administrativo Alemán**
- Pallares Eduardo** **Diccionario de Derecho Procesal Civil**
Edit. Porrúa, S.A. México 1970.
- Sayaguez Lazo** **Tratado de Derecho Administrativo**
Montevideo 1959
- Serra Rojas Andrés** **Derecho Administrativo**
Editorial Porrúa, S.A. México 1965
- Trigueros E.** **La Nacionalidad Mexicana**
- Trueba Urbina Alberto** **Nuevo Derecho Procesal del Trabajo**
Edit. Porrúa, S.A. México 1971.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Seguro Social y sus Reglamentos— Edic. Andrade

Ley del Seguro Social— Edic. IMSS.

Ley del Trabajo de Yucatán— 11 de Dic. de 1915.

Diario Oficial de la Federación— 7 de Dic. de 1963

Diario Oficial de la Federación.— 27 de Agosto de 1968.

Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social
— Ediciones IMSS.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Ley Orgánica del Presupuesto Federal

Leyes Reglamentos e Instructivos— Edic. IMSS.

Nueva Ley Federal del Trabajo.

Código Fiscal de la Federación

Memoria del Primer Congreso de Derecho Industrial.