

385
2ej.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON**

**ANALISIS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DE LOS
PARTICULARES ANTE LAS RESOLUCIONES
EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO
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
ALFREDO VERTIZ FLORES



SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEX. SEP. - 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de mi Padre
"DON MIGUELITO" que con su ejemplo
supo guiarme por el camino de
la responsabilidad, y se "durmió"
con la ilusión de ver un esfuerzo
más concluido.

Al recuerdo de mi Madre
"DOÑA GALDI", quien siempre
se preocupó por mi porvenir
y supo infundir en mi la
fuerza y tenacidad para
seguir siempre adelante.
Para mi será SU AMOR ETERNO
de una gran Mujer, el ejemplo
a dar a mis semejantes. Dios
te guarde en mi mente.

A MIS HERMANOS:

Que me brindaron su apoyo
y comprensión, esperando que
este esfuerzo llene de ilusión
sus anhelos y sirva de ejemplo
a la superación del núcleo
familiar.

A MI ESPOSA MARTHA e HIJOS
ESBEIDY VANESSA Y BENNY ALFREDO,
con cariño y amor con la promesa
de seguir triunfando llevandolos
siempre en mi corazón en cada
paso que dé, pidiendo a Dios que
me deje ser su gufa y su luz en
el camino de su vida.

A MIS MAESTROS CATEDRATICOS
que ya forman parte de mí
como profesionista, este
reconocimiento es para ellos
quienes supieron inyectar el
coraje para no truncar y
dejar el camino a medias.

A MIS AMIGOS Y COMPANEROS
con quienes caminé a su lado,
gracias por el apoyo que en su
momento me brindaron, esperando
seguir compartiendo mis
experiencias y fracasos en la
vida profesional.

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

Con este trabajo daremos a conocer a los lectores de una manera sencilla, el análisis de los medios de defensa de los particulares ante las resoluciones emitidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el capítulo primero, damos a conocer algunos antecedentes históricos, respecto a la seguridad social, dejando plasmada nuestra inclinación por lo que hace al Plan de Sir Williams Beveridge, ya que a juicio nuestro es el más completo no únicamente de su tiempo sino aún de la actualidad. También damos a conocer algunos aspectos en donde la Ley del Seguro Social, otorga facultades al Instituto Mexicano del Seguro Social para tomar resoluciones definitivas o recurribles.

En el capítulo segundo, ya nos vamos adentrando a lo que representa, la relación jurídica de seguridad social y en donde aclaramos que sólo las personas físicas, pueden ser sujetos activos de tal relación.

Damos a conocer que los sujetos pasivos de las cuotas del Seguro Social de Invalidez, de Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, son los patrones, los trabajadores, el Estado y los sujetos de incorporación voluntaria señalados en el artículo 13, de la Ley del Seguro Social. También indicamos que la Ley invocada, enumera a través de su artículo una serie de presupuestos y requisitos que tienen que cumplir sus afiliados derechohabientes, para que tengan derecho a las prestaciones que otorga la Institución.

Se hace un análisis comparativo o estudio a la Ley

del Seguro Social, con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sosteniendo que esta última es más acorde con el sistema jurídico mexicano, y por lo mismo más apegada a la Constitución, ya que establece garantías más favorables a la clase trabajadora.

Presentamos un punto aclaratorio de vital importancia por lo que establece el artículo 57 de la Ley mencionada, cuando el asegurado no se somete a los exámenes y tratamientos por existir una causa justificada.

En este mismo capítulo manejamos una investigación de campo de gran trascendencia ya que nos da a conocer la gran cantidad de demandas que existen en la Junta Federal en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el capítulo tercero, establecemos que el Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo tiene facultades de hacer la determinación y liquidación de los créditos a su favor por cuotas o capitales constitutivos. También sostenemos que la aclaración es una institución procesal administrativa prevista en la ley, generalmente opcional, que permite al particular instar ante la administración pública con el fin de aportar pruebas y argumentaciones jurídicas, tendientes a producir una convicción en la autoridad. Además por lo que hace al recurso de revocación se dejó en claro, que el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal, que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha.

Aclaremos también, que de acuerdo a lo dispuesto-

por los artículos 258 E. y 271 de la Ley del Seguro Social, los recursos de oposición al procedimiento ejecutivo y de nulidad de notificaciones, también se deben promover previamente al juicio contencioso administrativo, tratándose de los patrones. Por lo que hace al recurso de revisión, cabe aclarar también que sólo se otorga en favor de las autoridades, pero no de los particulares.

En general dejamos establecido que nuestro sistema-constitucional de la obligación a las autoridades administrativas, de cumplir íntegramente con las disposiciones legales-aplicables, realizando las funciones que expresamente se establecen para tal efecto, sin extralimitarse en sus facultades-y atribuciones.

En el capítulo cuarto, tratamos de manejar con claridad el alcance tan amplio que representa la autoridad del Consejo Técnico; dimos a conocer también lo que representa el Consejo Consultivo Delegacional, pero desde luego no dejamos de mencionar la gran trascendencia que representa la descen--tralización de tan importantes funciones en beneficio de la-clase trabajadora y desde luego del propio Instituto. Aclaramos dentro de nuestras posibilidades lo que representa el Tribunal Fiscal de la Federación como autoridad, relacionada con las funciones que desempeña el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por su importancia cuando nos referimos a la Junta-Federal, no dejamos de mencionar su aspecto histórico, ya que lo consideramos de gran trascendencia para quienes tengan en su poder este trabajo de investigación en su momento determinado; y lo mismo sucedió con lo que representa el Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO I

ACTOS DEFINITIVOS O RECURRIBLES.

A.- Los que afectan a patronos.

B.- Los que afectan a asegurados.

C.- Los que afectan a beneficiarios.

D.- Los que afectan a particulares como ente jurídico.

CAPITULO I

ACTOS DEFINITIVOS O RECURRIBLES.

Queremos iniciar este trabajo aclarando que aún cuando en el mismo no hacemos referencia a los antecedentes históricos, sabemos que dada su importancia nos sería imperdonable ante la opinión de todos ustedes el que en este momento dejáramos de mencionar a quien con méritos propios se reconoce como el Padre del Derecho Social en el Mundo. Por tal razón antes de entrar de lleno al tema, vamos a presentar un panorama general de lo que esto representa, para el Maestro Beveridge y en este mismo espacio nos ocuparemos de todo lo concerniente a nuestro país.

En Gran Bretaña y con posterioridad a la segunda guerra mundial surge un plan de seguridad social para todo el país y se conoce con el nombre de Plan Beveridge, su autor Sir Williams Beveridge hace referencia fundamentalmente al estado de necesidad en que viven los ingleses señalando como los cinco males gigantes: la enfermedad, la ignorancia, suciedad, ociosidad e indigencia.

En su plan contempla con gran precisión que cuando al pueblo corresponda el detentar la propiedad privada de los medios de producción no existirán patrones y trabajadores simplemente será la sociedad constituida en pueblo y gobierno siendo el segundo legítimo representante del primero, brindando a todos y cada uno de sus miembros las mismas oportunidades y acabando con la malvivencia y ocio producto del capitalismo.

Sir Williams Beveridge al exponer su plan de seguridad hace referencia magistralmente a los planes de seguro mani

festando: que es inconcebible que a través de los contratos de seguro, solo se trate de proteger a gentes sanas y jóvenes, dejando así sin protección a la gente que más lo necesita, además hace referencia a que la seguridad social pudiera ser la abolición de la necesidad y plantea tres cuestiones.

Siendo la primera cuestión si el estado de necesidad y su abolición es realmente uno de los problemas cuya solución se debe de atender preferentemente a todo nuevo intento de reorganización de la convivencia, y no ya tan solo por imperativo de la justicia social, sino desde el punto de vista económico como exigencia cuantitativamente ponderable del factor de la producción.

En la segunda cuestión él se plantea la posibilidad de abolir la necesidad.

En la tercera cuestión dice ¿no sería posible abolir la desigualdad humana, produciendo de una sola vez y definitiva una liberación económica, cultural, y moral? en vez de abolir la necesidad, que es solo una de las iniquidades sociales.

No obstante, la gran admiración que tenemos por tan distinguido Maestro, queremos aclarar que su planteamiento nos permite discernir de la siguiente manera; en el primer caso la cuestión es demasiado general ya que la seguridad social no pretende en si misma la abolición absoluta de la necesidad, dado que lo que se busca es tener una mayor seguridad-respecto de lo incierto y un mayor equilibrio tanto en lo económico como en lo social.

En el segundo caso, podemos afirmar categóricamente

que es imposible la abolición total de la necesidad dado que el ser humano día con día va creándose necesidades diversas, - lo que hoy es una necesidad en el pretérito no lo era y viceversa, ejemplificando diremos que en un momento dado una persona tendrá necesidad de un satisfactor que no existe, o bien que es imposible proporcionarlo.

En el tercer caso, es verdaderamente la finalidad - de la seguridad social como ya lo apuntamos, por lo que hace a la primera cuestión, es decir abolir la desigualdad humana produciendo definitivamente una liberación económica, cultural y moral; dando a todos los individuos las mismas oportunidades.

Aunque el origen de la previsión social en orden al tiempo, es del viejo continente debido a que allí se originó la revolución industrial; no se puede considerar como un cartabón determinado al que tenga que sujetarse todos los países en las diferentes épocas, así tenemos que la previsión social llega a nuestro país como una idea, sin ser previamente elaborada y determinada, sino exclusivamente como un antecedente - que tiene que adecuarse a la vida misma a través del conocimiento de las necesidades culturales.

En nuestro país, la Constitución Mexicana de 1917 es verdaderamente trascendental, ya que viene a romper con los moldes preestablecidos de lo que hasta ese momento se entendía por Constitución. Es aquí en donde se da el enfrentamiento de la realidad social con la sapiencia de la teoría jurídica. En el Congreso de Querétaro el diputado José N. Macías - frente a la transformación radical del proyecto de constitución política que ya se había planteado por Jara, Victoria y Manjarrez, robusteciendo la teoría social de la misma, estimu

lando la introducción del Derecho Social en la carta fundamental, decía que en la Constitución debería insertarse algún artículo donde se establecieran las bases fundamentales en materia de trabajo otorgando a los Estados la facultad de legislar sobre el particular porque de lo contrario, se mutilaría el pensamiento y se destrozaría a la clase obrera no quedando debidamente protegida.

Al triunfo del ejército constitucionalista, nos encontramos que lo iniciado en forma de proyecto fue radicalmente transformado, dando como consecuencia cabida no solo a los preceptos tradicionales que eran la parte dogmática y la parte orgánica, sino también preceptos de Derecho Social como son los artículos 27 y 123.

Entendiéndolo así diremos que a principios de este siglo la primera revolución en el mundo que rompió con las fórmulas del pasado fue la mexicana, cuyos postulados de reforma social al final fueron plasmados en nuestra carta fundamental de 1917; en la cual se impone al Estado el deber de intervenir en la vida económica del país y tutelar a los grupos humanos.

Correspondió a la Constitución Mexicana de 1917, la antelación en el establecimiento del Derecho Social, y aunque da la impresión de que estamos exagerando, es en este momento en donde damos el orden cronológico para respaldar todo lo antes indicado.

"...Rusia formuló la declaración de Derechos del pueblo trabajador y explotado en 1918; en 1919, la Constitución Alemana; la Constitución Española en 1931, y algunas Constituciones de los países de América, la última Constitu-

ción Rusa de 1936, las nuevas Constituciones como son en 1946 la Francesa, en 1948 la Italiana y la de Argentina en 1949..." (1).

Cabe advertir que todas ellas han seguido los lineamientos de las primeras teniendo como propósito el reivindicar a los débiles frente a los poderosos. Es por tal motivo que el Derecho Social es una necesidad y una realidad jurídica que nadie puede discutir en esta época en que el constitucionalismo social se ha impuesto, estimulando a la Democracia bajo el signo de Justicia y Libertad.

Siguiendo el principio de tan importante acontecimiento tenemos que en la campaña Presidencial y al tomar posición como Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, prometió a los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social y con esa finalidad el Lic. Ignacio García Téllez, nombrado Secretario de Trabajo y Previsión Social, se crea en el año de 1941 el departamento de Seguros Sociales, el cual inmediatamente inició los trabajos sobre el estudio de las leyes sobre Seguridad Social.

Después de todos los esfuerzos realizados, el 15 de enero de 1943 se publicó en el "...Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, creándose como consecuencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el 14 de mayo de ese mismo año se publica su Reglamento en lo referente a la inscripción de trabajadores y patrones, así como la organiza-

(1) Ibarra Miravete Francisco V. La Previsión Social, - La Seguridad Social, Algunas Prestaciones y sus Efectos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta. UNAM. México, D. F. 1971. Pág. 25.

ción y funcionamiento de dicho Instituto, base de la seguridad Social en México..." (2).

Ahora cabe aclarar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado, es una esfera de competencia con atribuciones que son una disgregación de las que competen a la Administración Pública Central.

Las funciones administrativas de este organismo descentralizado no consisten únicamente en la realización de actos administrativos materiales, sino que también tiene a su cargo dictar y ejecutar resoluciones que dan origen a situaciones de derecho, razón por la cual el Instituto cae dentro de la clasificación de los organismos descentralizados que tienen el carácter de autoridad.

Así pues, en el ámbito del Derecho Administrativo, el Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad, por que tiene la facultad de realizar actos propiamente administrativos, o sea, de dictar y ejecutar resoluciones que dan origen a situaciones de derecho.

El concepto de autoridad es fundamental para el Juicio de Amparo, en virtud de que este procede únicamente en contra de los actos de autoridad.

Entendido así tenemos que los Organos de Autoridad o Autoridades simplemente. A diferencia de lo que sucede en el Derecho Administrativo, en el Juicio de Amparo el concepto de autoridad no se concreta al campo de la Administración Pública.

(2) Tena Suk, Rafael-Hugo Italo. Derecho de la Seguridad Social, Editorial Pac, México 1990, Pág. 11.

blica Federal, sino que se refiere a los Poderes "... Legislativos, Ejecutivos y Judiciales, que existen en el ámbito federal y en el ámbito local, en razón de que el mencionado Juicio de Amparo procede en contra de los actos de cualquier clase de autoridades..." (3).

Así pues, si extendemos el concepto de autoridad del Derecho Administrativo, se puede decir que la autoridad ante el Juicio de Amparo, es cualquier órgano u organismo descentralizado del Estado con facultades para dictar o ejecutar resoluciones que dan origen a situaciones de derecho.

Aunando los conceptos que tanto el Derecho Administrativo y el Juicio de Amparo han elaborado acerca de la autoridad, se puede decir que ésta es un órgano u organismo descentralizado del Estado con facultades para dictar o ejecutar resoluciones que dan origen a situaciones de derecho.

Ahora bien, el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado del Estado que tiene facultades para dictar y ejecutar resoluciones que dan origen a situaciones de derecho. Luego, el Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad.

Así tenemos también que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tendrá el carácter de fiscal. Y corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de Organismo - Fiscal Autónomo, la determinación de los créditos y de las ba

(3) Rodríguez Tovar José de Jesús. La Naturaleza Jurídica del IMSS. Escuela Libre de Derecho, México. - D. F. 1965. Pág. 68.

se para su liquidación; fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro de conformidad con la presente Ley y sus Disposiciones Reglamentarias.

Así tenemos que "... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a promoción del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos del Acuerdo que norman las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, expedida el 22 de septiembre de 1958 ha establecido oficinas ejecutoras especiales denominadas Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social, así como mesas especiales, dentro de los grupos de ejecución de dichas oficinas, cuyo funcionamiento está regulado conforme al Reglamento para las Oficinas Federales de Hacienda y de acuerdo a las modalidades que señalen los Instructivos de Trabajo y demás disposiciones de Organización Interna que expida la Secretaría de Hacienda, previa consulta con el Instituto Mexicano del Seguro Social..." (4).

En el presente caso, cuando el artículo 135 del Seguro Social le dá el carácter de Organismo Fiscal Autónomo al Instituto Mexicano del Seguro Social, con ello reconoce y supone el carácter de Organismo Descentralizado con personalidad jurídica propia que ese Instituto tiene por disposición del artículo 2o. actualmente 5o. de la misma Ley del Seguro Social.

- (4) Magaña Ortega, Melchor. Determinación y Cobro de las Cuotas Obrero Patronales Establecidas en la Ley del Seguro Social, México, D. F., 1972. Pág. 300.

En este momento vamos a entrar al estudio de nuestro primer capítulo cuando ya hemos comprendido que la Ley del Seguro Social ha creado un Organismo Descentralizado que sea el encargado de administrar el Seguro Social. Y que ese Organismo a que hacemos alusión es el Instituto Mexicano del Seguro Social; además dicho Instituto es una Autoridad porque tiene facultades para dictar y ejecutar resoluciones que dan origen a situaciones de derecho. Y es un Organismo Fiscal Autónomo porque participa de la naturaleza y de las atribuciones del fisco, pero con facultad para regirse por leyes propias.

A.- Los que afectan a Patrones.

En este caso la Ley del Seguro Social denomina - "PATRON" al sujeto pasivo de la relación fiscal, y conviene ahora enunciar aún cuando de manera breve, algunas de las -- obligaciones que contrae por encuadrar su situación jurídica dentro de los presupuestos prevenidos por el propio ordenamiento.

Así la fuente inmediata de las obligaciones fiscales es la Ley, y precisamente la Ley como ya indicamos con anterioridad otorga facultades al Instituto para tomar resoluciones definitivas o recurribles, a lo que los patrones han dado en llamar afectación en sus derechos. Al respecto vamos a hacer mención de las que a juicio nuestro son las más importantes y de las cuales no vamos a entrar a un estudio minucioso ya que en los capítulos posteriores nos abocaremos a ello: En la práctica nos encontramos que el patrón no obstante tener la obligación, suele omitir enterar al Instituto de las cuotas que conforme a la Ley deben cubrirse y sus trabajadores, a partir de la fecha que hayan fijado, aún cuando la ins

cripción material se hiciere posteriormente por cualquier causa.

Esta obligación por lo general estará vigente mientras exista relación de trabajo entre patrón-trabajador, pues en el momento en que la misma termine el patrón quedará relevado de ella, es decir del pago de cuotas, con la salvedad de que, si termina dicha relación y el patrón no presenta el aviso de baja respectivo, subsistirá su obligación de cubrir las aportaciones, la razón es que en tanto el Instituto no reciba el aviso de baja del trabajador, los derechos de éste continúan vigentes y la Institución está obligada a proporcionarle tanto a él como a sus derechohabientes, todas las prestaciones de Ley.

Otro de los problemas de mayor importancia que se han presentado en cuanto al pago de las cuotas es el denominado "ausentismo" o de "ausencias sin salario" y consiste en que los patrones, ante el cobro de cuotas que les hace el Instituto por trabajadores que faltaron a sus labores, tratan de excepcionarse del mismo alegando precisamente que los trabajadores no laboraron y por consiguiente no percibieron salario- que por lo tanto no deben liquidar las cuotas referidas.

Otra obligación a cargo de los patrones, es la relativa al pago de los capitales constitutivos y que constituye un resarcimiento al Instituto por los daños y perjuicios que le causa el otorgar las prestaciones de ley a sus trabajadores o beneficiarios en los casos en que aquellos no hubieran sido inscritos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y por sus Reglamentos.

Así mismo, podemos mencionar también como obligación

principal la correspondiente al pago de recargos por mora en la entrega de las cuotas o de los capitales constitutivos.

También la Ley del Seguro Social define que los patrones tienen la obligación de inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social dentro de los plazos y cumpliendo los requisitos que fijen los reglamentos respectivos. De la misma manera como ya indicamos deberán comunicar las altas y bajas de sus trabajadores, las modificaciones de sus salarios y las demás condiciones de trabajo que sean de importancia para el Instituto. Al efecto, deberán dar los avisos y proporcionar los informes por medio de los formularios que les proporcionará gratuitamente el Instituto. Cabe aclarar que los plazos para dar avisos de inscripción alta, baja y modificación de salarios no serán mayores de cinco días.

La Ley del Seguro Social determina también que los patrones están obligados a cumplir con las medidas para prevenir accidentes de trabajo, señaladas en la Ley Federal del Trabajo y sus Reglamentos.

Se obliga a los patrones a llevar listas de raya y conservarlas durante cinco años. Dentro de la Ley del Seguro Social encontramos, además de las mencionadas, un sinnúmero de obligaciones, las cuales no citaremos en virtud de que el objeto no es enunciarlas en su totalidad, sino más bien con lo que ya se ha mencionado consideramos estar en el supuesto de que cuando los patrones no dan cumplimiento fielmente con su obligación terminar por considerar que cualquier resolución es en perjuicio de ellos y para el caso de que ellos tuviesen la razón la ley contempla el recurso de inconformidad.

B.- Los que afectan a asegurados.

Se presenta esta situación, cuando el patrón no cumple con las obligaciones de "hacer" que determina la Ley del Seguro Social, lo cual trae como consecuencia acciones que afectan directamente al asegurado, y lo vamos a ejemplificar para obtener una mayor comprensión.

Cuando el patrón no cumple con la obligación de ingcribir al trabajador, según lo determina la Ley, o el de comunicar al Instituto los salarios efectivos o los cambios de égros, da como resultado que tal omisión, no permite conceder las pensiones o las ayudas para matrimonio a que tengan derecho los propios asegurados.

Cuando el patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores, no lo hace y alguno o algunos de ellos sufren un siniestro, o bien cuando los asegura en fecha posterior a la de ingreso real al trabajo o en un grupo inferior al precedente, de tal manera que se disminuyen las prestaciones a que tienen derecho los asegurados.

En los dos supuestos, los patrones deberán cubrir los importes desde luego de acuerdo a la gravedad de la omisión; así, si ésta consistió en que no se inscribió al trabajador accidentado, entonces el monto comprenderá la totalidad del costo de las prestaciones otorgadas; pero si la omisión se circunscribió a que la inscripción fue realizada de manera tal que se disminuyeron las prestaciones, el monto estará proporcionado sólo a la diferencia entre las que se otorgaban con base en el movimiento comunicado por el patrón y aquellas que en realidad correspondían de acuerdo con los movimientos afiliatorios efectivos.

Cabe advertir que la Ley del Seguro Social, al respecto suele subrogarse tanto en los derechos de los asegurados, como en las obligaciones de los patrones, otorgando las prestaciones procedentes.

Otro problema suele presentarse en contra del asegurado, cuando principia sus labores con un patrón por ejemplo el día primero de febrero y se accidenta el día 2 del propio mes, y el aviso de inscripción es presentado ante el Instituto el 3 del mismo febrero.

Ante esta situación, el Instituto, con apoyo establecido en la ley, finca los capitales constitutivos y notifica su importe al patrón respectivo para que lo liquide en los plazos legales determinados, con el objeto de resarcirse del daño que le causa el otorgamiento de las prestaciones que, como ya se dijo, por efectos de la subrogación tanto de derechos de los interesados, como de las obligaciones del patrón-omiso, debe efectuar; pero el patrón trata de excepcionarse - de dicho pago alegando que el cobro no procede puesto que entregó el aviso de inscripción dentro del tiempo que le determina la ley.

Aparentemente puede pensarse que el patrón inconforme tiene la razón, pero si se analiza con cuidado el caso, se concluye que el cobro de los capitales constitutivos procede ya que, el término señalado por la ley para entregar los avisos de inscripción de los trabajadores, es un plazo que sólo tiene por objeto el lograr que se cumpla el principio de la certeza jurídica, y así el aseguramiento no se difiera por tiempo indefinido; en la inteligencia de que, si el patrón observa dicho término, se evitará la aplicación de sanciones de tipo administrativo por la presentación extemporánea del avi-

so. Además, como ya quedó apuntado, para que un seguro proteja a un sujeto contra los riesgos que se actualicen, el mismo deberá estar asegurado con anterioridad al siniestro, pues el aseguramiento no puede iniciarse después de ocurrido el riesgo.

De cualquier manera, consideramos que el Instituto podría establecer la facilidad de que los patrones estuvieren autorizados para presentar los avisos de inscripción de sus trabajadores en forma anticipada al ingreso de éstos a sus labores, limitándolo a un término de cinco días para estar acordes con lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, con lo que se ayudaría a los patrones a prevenir problemas relacionados con el fincamiento de capitales constitutivos, evitándose con ello al mismo tiempo, un incremento en el renglón de las inconformidades que son interpuestas por tal concepto.

C.- Los que afectan a beneficiarios.

Aún cuando en este capítulo nos mantenemos mencionando tanto las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la Ley de dicho Instituto. Esto no quiere decir que estemos pasando por alto las citas respecto al tema, sino más bien queremos dejar en claro que las estamos reservando para fortalecer el punto total de este trabajo para los capítulos segundo, tercero y cuarto; entendido así lo anterior es preciso señalar que cuando el patrón está obligado a enterar al Instituto las cuotas que conforme a esta Ley deban cubrir él y sus trabajadores, es claro que su omisión trae como consecuencia la afectación en favor de los beneficiarios del trabajador.

Otro caso se da cuando no cumple el patrón con el -

pago de los capitales constitutivos los cuales como ya indica mos constituyen un resarcimiento al Instituto por los daños y perjuicios que le causa el otorgar las prestaciones de Ley a los trabajadores o a sus beneficiarios.

También la Ley del Seguro Social, determina que los patrones están obligados a cumplir con las medidas para preve nir accidentes de trabajo, señaladas en la Ley Federal del Trabajo y en sus Reglamentos, evidente es que con su omisión-afecta de manera directa a los beneficiarios de los trabajado res.

Existe la obligación para el patrón de dar aviso al Instituto sobre la realización del accidente o la presenta- ción de la enfermedad profesional, su omisión trae consecuen- cias negativas.

Cuando el patrón no cumple con la obligación de ing cribir al trabajador, o de comunicar al Instituto los salarios efectivos o los cambios de éstos, al momento la consecuencia- suele ser más grave ya que pueden no concederse las pensio- nes o las ayudas para matrimonio a que tengan derechos los - propios asegurados como ya lo apuntamos con anterioridad o - sus beneficiarios, o las mismas resultaren disminuídas en su- cuantía.

Es muy importante observar también el caso cuando- el patrón no asegura a sus trabajadores, o bien cuando los - asegura en fecha posterior a la del ingreso real al trabajo o en un grupo inferior al precedente, porque disminuyen las -- prestaciones a que tienen derecho los asegurados o sus benefi- ciarios, solicitadas también con motivo de algún accidente - ocurrido a los propios asegurados.

En este inciso no queremos pasar por alto la tendencia de la Ley, ya que a la vista de todos desde su origen la función que desempeña es sana; pero tenemos que decir, a fuerza de ser sinceros, que se observan algunas anomalías en el funcionamiento actual del Seguro, tanto de orden administrativo, como de atención médica, lo que provoca protestas de los derechohabientes. Se advierten los inconvenientes de una burocratización que naturalmente aumenta los costos y ya por exceso o por defecto los médicos no dan el rendimiento que es lógico esperar. Grandes sectores del proletariado nacional permanecen al margen de la institución, no obstante el carácter obligatorio que tiene, porque prefieren los servicios especializados que han logrado obtener a través de sus contratos colectivos.

Todo lo anterior nos lleva a reflexionar que se corregirán las faltas que actualmente se observan, antes de lanzarse a una generalización que puede traer resultados negativos que debe ser totalmente benéfica y representar un medio efectivo para realizar la Justicia Social.

D.- Los que afectan a particulares como ente jurídico.

Aquí los particulares como ente jurídico se ven afectados con la incorporación al Seguro Voluntario de los trabajadores domésticos, de industrias familiares, de los trabajadores independientes, de los profesionales, de los comerciantes en pequeño, de los artesanos y demás trabajadores no asalariados. También por el ingreso de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; de los patrones personas físicas y en general de los burócratas en las entidades federativas o municipios.

Esto es porque en la exposición de motivos de la -

iniciativa de la Ley del Seguro Social de 1942 se dijo que, al lado del Seguro Social obligatorio se creaba un Seguro facultativo para los trabajadores que, por sus especiales circunstancias, no puedan quedar incluidos de momento en el régimen obligatorio mencionándose como en forma general lo hizo después, a los trabajadores de empresas de tipo familiar, adomicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales y los independientes como profesionistas libres y ejidatarios.

Posteriormente, el 28 de junio de 1960, se expidió un reglamento del Seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos, incluyendo dentro de estos conceptos a los trabajadores que, en virtud de un contrato de trabajo verbal o escrito laboren en una empresa y hayan prestado servicios durante doce días hábiles o más en forma ininterrumpida o treinta días interrumpidos en un bimestre, para un sólo patrón.

Aquí tenemos que en el momento de contratar a un trabajador temporal el patrón verá si el periodo que abarque el contrato será superior a doce días y entonces deberá inscribirlo en el Seguro Social, dentro de los cinco días siguientes a la contratación. Si se le contrata por un periodo menor, pero las necesidades del servicio obligan a prorrogar el contrato y se completan los doce días, el patrón deberá efectuar la inscripción dentro de los dos días siguientes a aquél en que se completen esos doce días.

En casos de servicios interrumpidos, cuando se completen treinta días se hará la inscripción dentro de los dos días siguientes.

Respecto de los trabajadores del campo, el 18 de -

agosto de 1960, se publicó el Reglamento para Instituir el Seguro Social Obligatorio comprendiendo a los trabajadores asalariados del campo, a los trabajadores estacionales del campo y a los miembros de Sociedades de Crédito, agrícola y de crédito ejidal.

En este caso se entendió por patrón rural a toda persona física o moral que, en virtud de un contrato de trabajo, emplee el servicio de otra persona en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas.

En consecuencia la Ley entiende por trabajadores estacionales del campo a quienes laboran para explotaciones -- agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, únicamente en determinadas épocas del año, limitadas a la duración de la cosecha, la recolección y otras de naturaleza análoga.

En la exposición de motivos aludida se hace referencia a los ejidatarios, explicando que para ellos solamente se propuso el Seguro de enfermedades generales y de maternidad, en virtud de que su situación es diversa a la de los asalariados, ya que no están sujetos a un contrato de trabajo y por tanto, no existiendo ni un patrón ni un salario falta de este modo una base firme para fijar los aportes y beneficios, sin que puedan estimarse como tales los ingresos que obtienen por hallarse supeditados a las eventualidades propias del campo.

En estos últimos conceptos es preciso hacer un paréntesis para señalar que es aquí en donde están reunidas las serias dificultades que existen para establecer el Seguro respecto de los ejidatarios.

Por otra parte, no podemos dejar de reconocer que-

no obstante lo anterior, es indispensable llevar los beneficios del Seguro Social al sector campesino tan importante, como es el de los ejidatarios y pequeños propietarios, por lo que consideramos que se debe buscar una fórmula que permita convertir en realidad esa promesa de la revolución mexicana.- Debemos pensar, además, en la dispersión de la población campesina en un territorio tan extenso como es el nuestro y en las barreras montañosas que atraviesan el mismo, esto es para comprender los grandes problemas que encierra el Seguro en el campo; pero estamos ciertos que se buscarán los medios necesarios para superarlos y que, para lograrlo será preciso a juicio nuestro llevar a cabo una combinación financiera con los bancos de crédito ejidal y agrícola, una aportación del Estado y un sistema de unidades móviles de atención médica, podría ayudar para tratar de solucionar esta necesidad inaplazable.

Como podemos observar, la Ley sigue otro tratamiento para resolver el problema y nosotros hacemos votos porque el mejor de los éxitos corone estos esfuerzos respecto de los trabajadores del campo. Ya que para ejemplificar esta dificultad y ponerla en tono de actualidad basta señalar los problemas que tiene en este momento dicho Instituto con el Estado de Chiapas; los cuales abarcan a juicio nuestro situaciones de tipo político, económico y social.

CAPITULO II

SUJETOS QUE SE VEN AFECTADOS POR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS
POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A.- Sujeto Activo.

B.- Sujeto Pasivo.

C.- Beneficiarios.

D.- Trabajadores del propio Instituto.

27
CAPITULO II

SUJETOS QUE SE VEN AFECTADOS POR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS-POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A.- Sujeto Activo.

En este momento es preciso indicar que los sujetos activos de la relación jurídica de Seguridad Social, son las personas físicas, susceptibles de aseguramiento al régimen del Seguro Social, tanto por incorporación obligatoria como voluntaria y sus beneficiarios, con el derecho de exigir el cumplimiento de las prestaciones de seguridad social, bien sean en especie o en dinero, que concede la Ley, a cargo de entidades públicas u organismos descentralizados.

Cabe aclarar que sólo las personas físicas, pueden ser sujetos activos de la relación de Seguridad Social, es protector del hombre trabajador como persona física y sus familiares o beneficiarios.

De los sujetos activos se ocupa el artículo 12 de la Ley del Seguro Social, que dice: "son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorico:

I.- Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de pro-

ducción y de administraciones obreras o mixtas; y

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños-propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola..." (5).

Al final de la fracción primera, como podemos observar se hace referencia al caso de exención de impuestos o derechos, para eliminar la posibilidad de que algún patrón alegue para no inscribir a sus trabajadores, y la exención comprende a las contribuciones de seguridad social.

Cabe indicar que la fracción dos transcrita se complementa con lo dispuesto por el artículo 22 de la misma Ley, que a la letra dice: "Las sociedades cooperativas de producción y las administraciones obreras o mixtas serán consideradas como patrones para los efectos de esta Ley..." (6).

Por otra parte se precisa que en la fracción tres - del artículo 12 ya transcrito, dispone que los ejidatarios, - comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola, hay que tomar en consideración que la Ley de Crédito Agrícola fue abrogada por la Ley de Crédito Rural, la misma que fué publicada en el Diario Oficial - de la Federación, con fecha cinco de abril de 1976. Y como consecuencia la fracción ya indicada debe reformarse.

Lo antes expuesto nos obliga citar el artículo 23-

- (5) Ley del Seguro Social. Ed. Alco, México. 1994. Pág. 38.
- (6) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 42.

Lo antes expuesto nos obliga citar el artículo 23 - de la Ley del Seguro Social que dice: "...Para la inscripción y demás operaciones concernientes a los sujetos comprendidos - en la fracción III del artículo 12, se estará a lo siguiente:

I.- Las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola, tienen la obligación de inscribir a los ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios con los que operen, concediendo créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas en que se haya extendido el régimen de campo e iniciado los servicios correspondientes. Dichas instituciones deberán incluir en sus planes de - operación las partidas correspondientes y cubrirán las cuotas respectivas al instituto, dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos; y

II.- La misma obligación se establece para el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares..." (7).

Debido al alcance que tiene esta transcripción, no podemos dejar de citar al distinguido maestro Gregorio Sánchez León, quien acertadamente ha considerado que también debe adecuarse ahora a los términos de la Ley General de Crédito Rural, por lo que al igual que el estamos de acuerdo en proponer la reforma del texto de sus dos fracciones, en los siguientes términos:

"... I.- Las instituciones nacionales de crédito -

(7) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 42.

que integran el sistema oficial de crédito rural previsto en la Ley General de Crédito Rural, tienen la obligación de inscribir a las personas físicas integrantes de los sujetos de crédito con los que operen, concediendo créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas en que se haya extendido el régimen de campo e iniciando los servicios correspondientes. Dichas instituciones deberán incluir en sus planes de operación las partidas correspondientes y cubrirán las cuotas respectivas al Instituto dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos; y

II.- La misma obligación se establece para los fondos oficiales de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidos por el Gobierno Federal e Instituciones Nacionales de Crédito..." (8).

B.- Sujeto Pasivo.

Al respecto la Ley del Seguro Social, señala de una manera general al sujeto pasivo, en el Título primero, artículo tercero que dice:

"... La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre lamateria.""" (9).

- (8) Sánchez León Gregorio, Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Primera Edición, Editorial Cárdenas,- México 1987, Pág. 19.
- (9) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 36.

En este precepto, la Ley ya indicada comprende a todos los organismos de seguridad social existentes en el país como son: El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y las demás dependencias de los Estados que otorgan pensiones, jubilaciones, servicios médicos u hospitalarios, etc.

Así tenemos que al referirnos a la seguridad social genérica, el sujeto activo es señalado con toda claridad en el artículo quinto de la Ley del Seguro Social que dice: "... La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social..." (10).

Como ya quedó indicado el organismo descentralizado es el Instituto, pero su obligación para con los sujetos activos se determina de manera precisa con base en el artículo - 240 de la Ley del Seguro Social.

Ahora ya sabemos que el sujeto pasivo de la obligación de tributar en materia de seguro social es el patrón (o sujeto que a él se asimila) en todas las ramas, y el trabajador solamente en las ramas de enfermedades y maternidad, y de invalidez, vejez, cesantía y muerte. Como ya quedó entendido existen también otros sujetos o grupos, en situaciones especiales, como son las sociedades cooperativas de producción, administraciones obreras o mixtas, las instituciones de crédito ejidal y agrícola, y cualquiera agrupación que constituya-

una unidad económica diversa de la de sus miembros; ya hablamos antes de estos sujetos que se asimilan al patrón para los efectos del seguro social obligatorio.

Ahora cabe indicar que las bases para la cuantificación se encuentran precisadas en la Ley del Seguro Social para cada rama de riesgo de trabajo se considera también el índice de peligrosidad de la empresa.

Para aplicar los gravámenes establecidos, existe un proceso que implica rigurosos pasos a seguir, tal y como lo establece el Capítulo V en su sección decimoprimerá del régimen financiero, básicamente en el artículo 177 que a la letra dice: "... A los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, para los seguros a que se refiere este capítulo, las cuotas del 5,950 por ciento y 2,125 por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente..." (11).

En todos los casos en que no esté expresamente prevista por la Ley o decreto la cuantía de la contribución del Estado para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, según lo establece el artículo 178 de la Ley del Seguro Social, será igual al 7,143 por ciento del total de las cuotas patronales y se cubrirá en los términos del artículo 115.

"... En todos los casos en que no esté expresamente prevista por Ley o decreto la cuantía en la contribución del Estado para el seguro de enfermedades y maternidad, será igual al 7,143 por ciento del total de las cuotas patronales.

(11) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 98.

La aportación del Estado será cubierta en pagos mensuales iguales, equivalentes a la doceava parte de la estimación que presente el Instituto para el año siguiente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el mes de julio de cada ejercicio, mensualidades que se incrementarán en el mismo por ciento en que se incrementen los Salarios Mínimos para el Distrito Federal, a partir del mes siguiente a aquél en que estos ocurran, formulándose el ajuste definitivo en el mes de enero del año siguiente..." (12).

Lo anterior nos obliga entrar a lo que deben ser las cuotas especiales que establece el artículo 179 que a la letra dice: "...Las sociedades cooperativas de producción, las administraciones obreras o mixtas, las sociedades locales, grupos solidarios o uniones de crédito, cubrirán el cincuenta por ciento de las primas totales y el Gobierno Federal contribuirá con el otro cincuenta por ciento..." (13).

Por lo que respecta a los sujetos comprendidos en el artículo 13 de esta Ley, en los decretos respectivos se terminará con base en las prestaciones que se otorguen y demás modalidades, las bases de cotización, así como las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados y la contribución a cargo del Gobierno Federal. Tal y como lo establece el artículo 180 de la Ley del Seguro Social.

Una vez más queremos señalar que estamos de acuerdo con el maestro Gregorio Sánchez León cuando dice que si el: "...Ejecutivo Federal con base en los artículos 13, último pá

(12) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 78.

(13) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 98.

rrafo y 180 de la Ley del Seguro Social, fija bases de cotización y cuotas a cargo de los asegurados, dichos elementos sustantivos de la contribución de Seguridad Social, tendrán que ser inconstitucionales, por violar el principio de legalidad, establecido en el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Federal, ya que de acuerdo al mismo, sólo el Poder Legislativo, mediante una Ley, puede fijar bases de cotización y cuotas..." (14).

Así tenemos que los sujetos pasivos de las cuotas - del Seguro de Invalidez, de Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, son los patrones, los trabajadores, el Estado y los sujetos de incorporación voluntaria señalados en el artículo 13, de la Ley del Seguro Social en relación con los artículos 176 y 180 del ordenamiento antes invocado y los cuales rezan: "... Artículo 176.- Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del Seguro de Invalidez, de Vejez, de Cesantía en Edad Avanzada y por Muerte, - así como para la contribución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos de la contribución que corresponda al Estado..." (15).

"... Artículo 180.- Por lo que respecta a los sujetos de aseguramiento comprendidos en el artículo 13 de esta Ley, en los decretos respectivos se determinará con base en las prestaciones que se otorguen y demás modalidades, las bases de cotización, así como las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados, y la contribución a cargo del

(14) Sánchez León Gregorio. Ob. Cit. Pág. 124.

(15) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 98.

Gobierno Federal..." (16).

Por la importancia del caso no podemos dejar de mencionar que los capitales constitutivos o derechos de seguridad social, derivados del otorgamiento de prestaciones del - S.I.C.V.M., se fundamentan en lo dispuesto por el artículo - 181 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice: "... El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al trabajador o a sus familiares derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar su salario real o los cambios que sufriera éste, no pudieran otorgarse las prestaciones consignadas en este capítulo o bien dichas prestaciones se vieran disminuidas en su cuantía.

El Instituto, a solicitud del interesado, se subrogará en sus derechos y le otorgará las prestaciones que le correspondan. En este caso, el patrón está obligado a enterar al Instituto los capitales constitutivos de las pensiones o el importe de la ayuda para gastos de matrimonio que hayan de otorgarse de conformidad con esta Ley.

Las disposiciones del artículo 86 de esta Ley y demás relativas para la integración, determinación y cobro de los capitales constitutivos son aplicables al ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte ..." (17).

Ante esta situación queremos dejar en claro que el fin específico de la contribución se encuentra establecida en

(16) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 99.

(17) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 99.

el artículo 57 de la Ley del Seguro Social; el cual determina que las cuotas del seguro de riesgos de trabajo y los ingresos por capitales constitutivos derivados de los mismos riesgos, tienen como destino específico, otorgar las prestaciones procedentes del seguro aludido, como son: subsidios, pensiones, indemnizaciones.

En consecuencia tenemos que el artículo 77 y 78 de la Ley invocada establecen que los sujetos pasivos de las cuotas de riesgos de trabajo, o sea los obligados al pago de las mismas son: los patrones y demás sujetos obligados, como lo pueden ser diferentes personas físicas en ciertos casos de incorporación voluntaria. Por el contrario, los trabajadores - quedan excluidos del pago de estas cuotas.

C.- Beneficiarios.

En este inciso vamos a empezar por mencionar uno de tantos problemas que suelen presentarse en la práctica; en relación al Instituto Mexicano del Seguro Social, mencionamos - algunos ejemplos de conflictos que darían lugar a solucionarse dentro del Tribunal de la Seguridad Social; así, la Ley - del Seguro Social, enumera a través de su articulado una serie de presupuestos y requisitos que tienen que cumplir sus afiliados derechohabientes, para que tengan derecho a las -- prestaciones que otorga la Institución, en el caso concreto - de que un afiliado derechohabiente no obedezca el mandato de la Ley es aquí el momento en que se presenta la hipótesis del conflicto; por ejemplo, cuando se niega una atención de invalidez o de vejez al asegurado por no haber cotizado las semanas requeridas por el Ordenamiento Jurídico que regula las -- normas de la Seguridad Social, tiene el derecho de pedir ante el Tribunal propuesto, a demandar al Instituto Mexicano del -

Seguro Social, la pensión que él solicite, esta Institución por su parte, hará valer la resolución impugnada, en el sentido de que el asegurado no tiene derecho en virtud de no cumplir con el requisito señalado en la Ley, que viene a ser las semanas cotizadas.

A manera de ejemplo también diremos que puede surgir un conflicto cuando no se satisfagan los requisitos de riesgo, respecto de la invalidez.

Y así podríamos seguir enumerando una serie de controversias que surgen en el ámbito de la Seguridad Social.

No obstante lo anterior cabe indicar que cuando el trabajador obtiene la muerte como consecuencia de un riesgo de trabajo, la indemnización de acuerdo con el artículo 500 de la Ley Federal del Trabajo comprenderá:

1.- Dos meses de salario por concepto de gastos funerarios; y

2.- El pago de la cantidad que fija el artículo 502

El artículo 502 por su parte dispone: "... En caso de muerte del trabajador, la indemnización que corresponda a las personas a que se refiere el artículo anterior será la cantidad equivalente al importe de setecientos treinta días de salario, sin deducir la indemnización que percibió el trabajador durante el tiempo en que estuvo sometido al régimen de incapacidad temporal..." (18).

(18) Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Ley Federal del Trabajo. 7a. Edición. Página 263.

En caso de que el trabajador esté asegurado contra riesgos de trabajo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Indemnización prevista en la fracción I del artículo 500 de la Ley Federal del Trabajo, corre a cargo de dicha Institución de conformidad con el artículo 71 de la Ley del Seguro Social en su fracción I, que a la letra dice: "... I. El pago de una cantidad igual a dos meses del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, en la fecha del fallecimiento del asegurado.

Este pago se hará a la persona preferentemente familiar del asegurado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos del funeral..." (19).

Pero por el contrario, es preciso aclarar que la indemnización establecida en el artículo 502 de la Ley Laboral, esta corre a cargo del patrón, no obstante que el trabajador-esté asegurado contra riesgos de trabajo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea, contra accidentes de trabajo, que produzcan la muerte, según lo previsto en el artículo 123 Apartado "A" fracción XXIX, de la Constitución Federal, que en su parte conducente dice: "... Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares..." (20).

(19) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 59.

(20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Trillas. México. 1983. Página 115.

Por todo lo anterior cabe indicar que la Ley del Seguro Social presenta el caso típico de inconstitucionalidad, - por no preveer, ni absolver, abarcar o comprender, la indemnización prevista en el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, porque la Constitución Federal, en la última fracción - en cita, prevé el seguro de accidentes de trabajo, y por otra parte, la Ley del Seguro Social declara liberado al patrón de dicha indemnización, según lo previsto en sus artículos 60 y 85. Por lo expuesto, los beneficiarios de los trabajadores, - en un momento dado, a juicio nuestro quedan desprotegidos de la indemnización contenida en el artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, además, debe decirse que el Instituto Mexicano del Seguro Social es beneficiario de esta indemnización justamente con la de dos meses de salario, según el artículo 501 fracción V de la Ley Federal del Trabajo, porque se debe suponer que dicho Organismo las cubre.

Y por consecuencia, si el patrón paga esa indemnización, no obstante que cubre cuota de riesgo de trabajo, puede repetir en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del juicio de amparo, porque hay que impugnar la Ley - del Seguro Social como inconstitucional debido a que elude y por lo mismo no establece a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social la indemnización del artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo, ya que el patrón paga las cuotas y la Constitución Federal establece el seguro de accidentes a cargo - del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Así el pago de la indemnización a que hicimos alusión respecto de los dos meses de salario a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, se hará preferentemente a per-

sona familiar del asegurado, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral, como ya lo habíamos indicado con anterioridad.

Además la pensión a la viuda o al viudo y a la concubina. Cuando el riesgo de trabajo dió como resultado la muerte del asegurado, según lo previsto por el artículo 71 - fracción II de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgará a la viuda del asegurado una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese correspondido a aquél, tratándose de incapacidad permanente-total. La misma pensión corresponde al viudo que estando totalmente incapacitado hubiera dependido económicamente de la asegurada.

Al respecto de manera comparativa queremos mencionar que para fijar el monto de la pensión, es necesario remitirse al artículo 65 fracción II de la Ley del Seguro Social. Al caso es más justa la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al otorgar en el artículo 41 una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo básico que hubiere percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento, por lo anterior, y dada la importancia de la Seguridad Social, nosotros opinamos que la Ley del Seguro Social debe reformarse para igualar la conquista laboral.

Siguiendo lo que establece el artículo 72 de la Ley del Seguro Social, sólo a falta de esposa tendrá derecho a recibir la pensión señalada en la fracción II del artículo anterior, la mujer con quien el asegurado vivió como si fuera su marido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el con

cubinato. Si al morir el asegurado tenía varias concubinas, ninguna de ellas gozará la pensión.

En los términos del último párrafo del artículo 71 de la Ley del Seguro Social, la viuda o el viudo, también tienen derecho a que se les otorgue un aguinaldo anual, equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

Consideramos que tomando como base el artículo 71 fracción II y último párrafo, en relación con el artículo 72 de la Ley del Seguro Social, la concubina pensionada, también tiene derecho al aguinaldo, porque la ley no se lo niega expresamente, y sí por el contrario la interpretación del último párrafo del artículo 71, debe de ser en beneficio de la concubina para otorgarle el aguinaldo, siguiendo la máxima jurídica que establece que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, tomando en cuenta que la finalidad de la Ley fué el de otorgarle la pensión a falta de esposa, por lo que también debe concedérsele lo accesorio como lo es el aguinaldo, porque la interpretación de la Ley del Seguro Social, debe ser en favor y protección de los intereses del trabajador, del asegurado y sus beneficiarios, para poder atender a la solidaridad y justicia social.

Otro caso se presenta con el artículo 73 de la Ley del Seguro Social ya que en el párrafo último determina que: "... Tratándose de la cónyuge o concubina, la pensión se pagará mientras no contraiga nupcias o entre en concubinato. La viuda o concubina que contraiga matrimonio recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la pensión otorgada..." (21).

(21) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 61.

Por lo que hace a la pensión a los huérfanos incapacitados para el trabajo. Como podemos ver la Ley del Seguro Social divide la pensión por riesgo de trabajo que ocasiona la muerte del asegurado, de allí tenemos que según lo dispuesto por el artículo 71 fracción III de la Ley invocada, a cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre que se encuentren totalmente incapacitados para trabajar, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total, o sea, para fijar el monto de la pensión, es necesario remitirse al artículo 65 fracción II de la Ley antes indicada. La excepción de esta disposición se presenta cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo. Por tanto, es indefinida la pensión, mientras no haya capacidad de trabajo.

Cabe indicar que de acuerdo con el artículo 71 fracción V de la misma disposición, si posteriormente falleciere el otro progenitor, la pensión de horfandad se aumentará del veinte al treinta por ciento, a partir de la fecha del fallecimiento del segundo ascendiente, pero ese aumento también se extinguirá cuando el huérfano recupere su capacidad de trabajo.

Siguiendo con esta disposición tenemos que si los huérfanos incapacitados, a partir de la muerte del asegurado son huérfanos de padre y de madre, de acuerdo al supuesto de la fracción VI del artículo 71 de la Ley invocada, a cada uno de los mismos, en tanto se encuentren totalmente incapacitados, debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, se les otorgará una pensión equivalente al treinta por ciento de la pensión que hubiera correspondido al asegurado tratándose de la incapacidad permanente total.

Insistimos una vez más comparando la Ley del Seguro Social, con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), debemos decir que ésta es más acorde con el sistema jurídico mexicano, y por lo mismo más apegada a la Constitución, al Código Civil del Distrito Federal y a la realidad, puesto que en sus artículos 41 y 75, permite disfrutar de la pensión a los hijos menores de dieciocho años, quienes mientras sean menores de esa edad, deben gozar de la protección de la legislación de Seguridad Social. Por consecuencia, consideramos que debe reformarse la Ley del Seguro Social, para conceder la pensión a los menores de dieciocho años y no sólo a los menores de dieciseis años.

Otro caso de gran importancia lo tenemos contemplado en el artículo 58 de la Ley del Seguro Social, el cual establece: "... Los beneficiarios del trabajador incapacitado o muerto o las personas encargadas de representarlos, podrán denunciar inmediatamente al Instituto Mexicano del Seguro Social el accidente o la enfermedad de trabajo que haya sufrido. El aviso también podrá hacerse del conocimiento de la autoridad de trabajo correspondiente, la que a su vez, dará traslado del mismo al Instituto..." (22).

Tal disposición se encuentra apoyada también por el reglamento 109 y 110 de las Ramas de Riesgos Profesionales y Enfermedades no Profesionales y Maternidad, que disponen detalladamente la forma, plazos y autoridades ante las cuales deben darse los avisos.

Lo anterior se da porque en la práctica con frecuen

(22) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 55.

cia nos encontramos que los patrones suelen ocultar algunos - accidentes de trabajo. Y para el caso es conveniente indicar- que no obstante lo anterior el artículo 59 de la Ley del Seguro Social, dispone: "... El patrón que oculte la realizacionde un accidente sufrido por alguno de sus trabajadores durante su trabajo, se hará acreedor a las sanciones que determina el reglamento..." (23).

Esa conducta de los patrones está sancionada por el artículo primero, fracciones X y XI del Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Al referirnos al Reglamento, el artículo 59 de la - Ley del Seguro Social, no hace aplicable ni opcional, la sanción prevista en el artículo 283 de la Ley del Seguro Social. Al respecto es conveniente indicar que el artículo 57 de la Ley del Seguro Social ordena: "... El asegurado que sufra algun accidente o enfermedad de trabajo, para gozar de las pregtaciones en dinero a que se refiere el capítulo tercero, del Título Segundo de esta Ley, deberá someterse a los exámenes - médicos y a los tratamientos que determine el Instituto, salvo cuando exista causa justificada..." (24).

Respecto a lo anterior el artículo 113 del Reglamento de las Ramas de Riesgos Profesionales y Enfermedades no - Profesionales y Maternidad, establece que los accidentados o los enfermos deberán someterse a los reconocimientos o exámenes médicos que ordene el Instituto y a los tratamientos que

(23) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 55.

(24) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 54.

se les prescriba. La resistencia a cumplir con esta disposición, será motivo para la suspensión del goce del subsidio o la pensión, el cual o la cual se reanudará en cuanto al accidentado o enfermo modifique su conducta, pero sin que haya lugar a reintegro por el tiempo de la suspensión.

El maestro Gregorio Sánchez León, opina que aún cuando no lo prevee el reglamento indicado no debe haber suspensión de subsidio o pensión, cuando el asegurado no se somete a los exámenes y tratamientos por existir una causa justificada, ya que el artículo 57 de referencia, establece esa causa como excepción a las obligaciones que nos ocupan en este apartado.

No obstante que sentimos un gran respeto y reconocimiento a la capacidad del maestro antes mencionado, consideramos que su opinión no es muy ajustada a derecho, ya que si nos encontráramos ante la secuela del procedimiento laboral, precisamente en la etapa del desahogo de las pruebas y específicamente por lo que hace a la prueba pericial médica, bastaría con el hecho de que el trabajador se negase a someterse a los exámenes médicos sin causa justificada para que la autoridad laboral le declarara la deserción de tan importante prueba, lo anterior tendrá su fundamento en la contradicción de tesis 75/90 publicada en la Gaseta Laboral No. 45 del Semanario Judicial de la Federación. Tesis de Jurisprudencia de la Cuarta Sala, cuya voz que manda es la siguiente: "PERICIAL MEDICA. DEBE OFRECERSE CON TODOS SUS ELEMENTOS A FIN DE EVITAR SU DESERCIÓN". Lo anterior lo analizaremos con mayor detenimiento en los capítulos correspondientes al procedimiento.

D.- Trabajadores del Propio Instituto.

El inciso en turno nos obliga por su importancia y

para estar en tiempos de moda, mencionar al escritor Santiago Genovés cuando indica que casos como estos son propiamente - problemas gordos, ya que la comunidad laboral y las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social establecen en su Contrato las normas de la relación de trabajo que las rige. - Dicen que se trata de un esfuerzo de comprensión y de mutuo-respeto, actitud siempre presente en el trato cotidiano, que se manifiestan en el espíritu y en los principios que sustentan las cláusulas, reglamentos y convenios del presente pacto laboral.

Es de observar que una larga tradición de espíritu-de servicio caracteriza la actitud y el desempeño de los trabajadores al servicio del Instituto Mexicano del Seguro Social. Depositarios y administradores de una herencia de lucha social y de clase que se identifica plenamente con las tareas de preservar a los trabajadores afiliados al régimen de los riesgos de la existencia, la comunidad laboral del IMSS invariablemente se ha solidarizado con los más nobles principios de la lucha proletaria, tanto en la trinchera ideológica como en el diario quehacer como trabajadores al servicio de los - trabajadores.

Conscientes siempre de su papel ante la sociedad, y compenetrados de los alcances sociales y políticos de las tareas que le define la Ley al Instituto Mexicano del Seguro Social, sus trabajadores asumen la responsabilidad que les corresponde y se solidarizan con los actos de las autoridades, sabedores de que en la eficiencia y verticalidad de la Dirección descansa la consolidación económica y financiera de la institución, requisito indispensable para ampliar la cobertura de los servicios y amparar bajo mejores condiciones a las nuevas generaciones de obreros, campesinos, empleados, artesanos

nos y grupos sociales marginados.

Los representantes de las partes, están de acuerdo en que el trabajo, además de ser un derecho del hombre, es su más legítimo patrimonio y, cuidarlo, implica el más celoso cumplimiento del deber así como el irrestricto ejercicio de los derechos laborales, binomio fundamental para lograr la optimización en los servicios que se prestan, en los cuales las actitudes responsables en el uso de los recursos y la acción solidaria con nuestros semejantes deben ser cotidianas.

Plenamente enterados de la realidad nacional y de situación particular del Instituto Mexicano del Seguro Social, los trabajadores reconocen y aceptan que la Institución cuenta con un límite o "techo" financiero que no puede rebasar so pena de incurrir en deficiencias que comprometería la estabilidad actual y harían incierto su porvenir. Por ello, la representación de los trabajadores buscó cuidadosamente la distribución de los recursos totales posibles en su Contrato Colectivo de Trabajo para aplicarlos, preferentemente, a los grupos mayoritarios ubicados en las escalas más bajas del tabulador de manera de resarcirlos de los fenómenos inflacionarios y proporcionarles tranquilidad personal y familiar.

Los resultados plasmados en este pacto son consecuencia de las posiciones y categorías dialécticas en el análisis de los problemas y no actitudes de fuerza ni producto de la acción de factores que, fuera de la realidad, pudieran propiciar actitudes negativas ante el estricto y cabal cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades que en el ámbito de cada parte se definen en el presente Instrumento Laboral.

En otros términos, el acuerdo general no deviene de

la habilidad negociadora de las partes, sino de actitudes que rebasan posiciones transitorias y de corto plazo. Se busca, - en el pacto colectivo fortalecer la vocación de servicio y se señala con toda claridad la decisión de orientar las aptitud-- des de los trabajadores hacia metas de superación personal e institucional, así como racionalizar el empleo de los recur-- sos en el marco de la realidad social y económica que vive el país.

Ahora bien, entrando en materia de la realidad so-- cial pasamos a citar para ejemplificar únicamente algunas -- cláusulas del contrato que con mayor frecuencia afectan a esta clase trabajadora como son: "... Cláusula 59 Bis.- Separación por Jubilación por Años de Servicios. A la separación - del trabajador con motivo de su retiro por años de servicios, el Instituto le pagará como prima de antigüedad, el importe - de doce días de salario, por cada año efectivo laborado y la parte proporcional correspondiente a la fracción del año. Asi mismo, le cubrirá todas y cada una de las prestaciones que le adeudare, por concepto de salario, partes proporcionales de aguinaldo, vacaciones, prima vacacional, fondo de ahorro y - aquellas a que tuviere derecho de conformidad a las cláusulas relativas al presente año..." (25).

En una investigación de campo que al respecto reali-- zamos con los propios trabajadores en diferentes instalacio-- nes del Instituto Mexicano del Seguro Social, nos percatamos- que la aplicación de esta cláusula en la práctica no se da, - ya que tanto el Instituto como el Sindicato desvirtúan el alcance de la palabra jubilación para ofrecerles a cambio el Se-- guro de Vejez o el de Cesantía en Edad Avanzada establecidos-

en la Ley en los artículos 137 y 143 respectivamente, cubriéndoles con ello una cantidad menor a la que establece el Contrato Colectivo.

"... Cláusula 89.- Indemnizaciones.

Las indemnizaciones en esta Cláusula, no están sujetas a descuento alguno autorizado expresamente por la Ley Federal del Trabajo.

I. Muerte.- Cuando el riesgo realizado traiga como consecuencia la muerte del trabajador, el Instituto, con la intervención del Sindicato pagará a las personas designadas en el pliego testamentario sindical y cuando no exista éste a las señaladas en el Artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, una indemnización equivalente al importe de mil noventa y cinco días (1095) del último salario percibido por el trabajador, cualquiera que fuere el monto de dicho salario y cualquiera que fuere el tiempo que le hubiere disfrutado, y además, cincuenta (50) días por cada año completo de servicios o parte proporcional correspondiente a las fracciones de año, -- así como las prestaciones que le adeudare por vacaciones, -- aguinaldo, horas extraordinarias, etc. y la prima de antigüedad a que se refiere el artículo 162 de la Ley Federal del Trabajo.

Igualmente pagará el Instituto, para gastos de funerales noventa (90) días de salario.

Estas prestaciones, salvedad hecha a la relativa a gastos de funerales, se otorgarán independientemente de las señaladas en la Ley del Seguro Social.

En caso de que no exista pliego testamentario, el-

Instituto dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que reciba la notificación de la demanda, en la que se reclamen las prestaciones a que se refiere esta -- Cláusula, se compromete a depositar en una Institución Bancaria, el importe que resulte por dichas prestaciones, mismo -- que será entregado con los intereses generados, a los beneficiarios que así designe la Autoridad Laboral, por laudo definitivo.

II. Incapacidad permanente total.- Cuando el riesgo realizado traiga como consecuencia la incapacidad permanente y total del trabajador, para desempeñar otro puesto en el Instituto, éste le pagará al interesado o a la persona que lo represente, iguales prestaciones que las consignadas en la fracción anterior. Estas prestaciones se otorgarán también, independientemente de las señaladas en la Ley del Seguro Social.

III. Incapacidad parcial y permanente.- Cuando el -- riesgo profesional produzca incapacidad parcial y permanente que permita seguir laborando en la misma categoría o en otra, sin perjuicio de su salario, se pagará al trabajador la indemnización que corresponda conforme a los porcentajes de las tablas de valuación que contiene la Ley Federal del Trabajo, basados en las prestaciones a que alude la fracción I de esta -- Cláusula.

IV. El Instituto tendrá la obligación de readmitir o reubicar a un trabajador que presente este tipo de incapacidad, en un trabajo adecuado a su nueva condición física, independientemente del pago de las prestaciones a que se hace mención en el párrafo anterior.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto se obli-

ga a poner todos los medios a su alcance para capacitar al trabajador con el fin de que éste pueda desempeñar un empleo con la mayor retribución posible.

Los trabajadores con comisión sindical en los términos de la Cláusula 42 quedan protegidos por lo estipulado en esta Cláusula..." (26).

Con la finalidad de darle más claridad y seriedad al problema, nos trasladamos a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y con la colaboración de amigos que ahí laboran, fué posible descubrir que en la Junta Especial número 9 existen juicios en trámite 1260 y en la Junta Especial número 9 bis 1450; todos ellos vigentes a la primera quincena de mayo de 1994. Sin embargo es preciso aclarar que la mayor población que abarcan estos juicios son precisamente los que corresponden a estas dos Cláusulas; siguiéndole por su importancia las que establece la Ley del Seguro Social en la Sección-Segunda del Seguro de Invalidez, establecida en los artículos 128, 129 y siguientes de la Ley ya invocada, lo anterior nos obliga recordar con cierta nostalgia aquellos momentos agradables que pasamos en la escuela, cuando deseosos de entender lo que el maestro estaba explicando, aún con pena le pedíamos nos explicara con mayor detenimiento su clase. En alguna ocasión interrumpimos la cátedra del Licenciado IGNACIO PEREZ - CHAPARRO, para indicarle que en la práctica no era posible --llevar a cabo lo que explicaba; sin embargo él nos contestó -- como siempre muy bien, que su cátedra comprendía la esencia pura del derecho y que nosotros ya tendríamos tiempo para conocer como se practica el derecho.

CAPITULO III

RECURSOS DE LOS PARTICULARES.

1.- Recurso administrativo.

A)- Instancia aclaratoria.

B)- Oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

C)- Recurso de revisión.

D)- Recurso de aclaración.

E)- Nulidad de notificaciones.

F)- Recurso de inconformidad.

G)- Proceso administrativo.

H)- Suplencia de la queja.

2.- Juicio laboral.

3.- Juicio de amparo.

CAPITULO III

RECURSOS DE LOS PARTICULARES.

I.- RECURSO ADMINISTRATIVO.

A.- Instancia aclaratoria.

Para no perder el sentido de este trabajo, diremos que una vez que observamos que el crédito del instituto por cuotas obreropatronales o capitales constitutivos nace por la realización de la situación jurídica o de hecho que obliga al aseguramiento, o por la posibilidad de un riesgo en las condiciones que hemos estudiado, debemos hacer mención de que estos créditos pueden extinguirse por pago, por prescripción o por caducidad.

Por regla general tenemos que el pago debe realizarse dentro de los 15 días siguientes al bimestre de cuyo pago se trata, y a partir del decimosexto día las cuotas se exigen por la vía económica coactiva. El pago debe hacerse en efectivo por regla general, pero excepcionalmente permite la ley que se haga en especie, como ocurre en algunos gravámenes fiscales, y en regímenes especiales del Seguro Social.

Los artículos 276 y 280 de la Ley del Seguro Social se refieren a la caducidad y prescripción en cuanto a créditos a favor y a cargo del instituto, y al pago de lo indebido en términos que vamos a analizar.

Con evidente falta de técnica jurídica, el artículo 276 de la Ley del Seguro Social se refiere a la "extinción del derecho del instituto a fijar en cantidad líquida los créditos

ditos a su favor" cuando lo que debiera mencionar es la extinción del derecho a realizar la determinación de la existencia de créditos a favor del instituto, señalar las bases de su liquidación o verificar el cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones de la misma ley o de sus reglamentos.

Cabe observar al respecto que el Código Fiscal de la Federación, se refiere conjuntamente a la determinación y a la liquidación para establecer el derecho de los particulares a solicitar que se declare que se ha extinguido la facultad de determinar y liquidar los créditos fiscales o que ha operado la prescripción. En este caso no se trata de un recurso, ni siquiera como se califica frecuentemente, de invocar la prescripción "por vía de acción", porque no se está ejercitando ninguna, sino que simplemente se está haciendo uso del derecho de petición que garantiza el artículo 80. Constitucional, y a esta petición tiene la obligación de contestar la autoridad correspondiente. En el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, para los aspectos de caducidad y prescripción, es ante él donde debe presentarse la solicitud de declaratoria de caducidad o prescripción, dado su carácter de organismo fiscal autónomo con facultades para determinar y liquidar sus créditos por cuotas y capitales constitutivos.

Para la procedencia de esta solicitud, en uno y otro caso se estima que no haya habido gestión de cobro por la autoridad fiscal o por el instituto, pues en estos casos hay necesidad de invocar la caducidad o la prescripción agotando el recurso que proceda, bajo pena de que se considere que se trata de un acto consentido, que como tal queda firme y no hay forma legal de obtener su revocación.

Para que las facultades de las autoridades fiscales,

y en nuestro caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, relativas a la determinación y liquidación de los créditos a su favor, es absolutamente indispensable que ambos cuenten con la facultad de realizar cateos, visitas domiciliarias o inspecciones conforme al artículo 16 constitucional que exige que el cateo sea ordenado por escrito, emane de autoridad competente, y en la orden "se funde y motive la causa del procedimiento".

El requisito de firma no amerita especial explicación, como tampoco el que emane de autoridad competente, salvo hacer el comentario de que la competencia emana de la Ley o de un reglamento, y la falta de uno u otros requisitos origina nulidad del procedimiento que debe alegarse por vía de recurso.

Por lo que hace a que esté fundada se refiere a que en la misma, con el presupuesto de que emana de autoridad competente y está firmada y por escrito.

Por último, el requisito de motivación se refiere a la necesidad de que en la orden de cateo, visita o inspección, se haga notar su objeto, que en el caso del Seguro Social, só lo puede ser el de verificar que se han cumplido las prescripciones de la Ley invocada y de sus reglamentos en cuanto a un aspecto concreto, o bien en cuanto a la situación de toda la empresa por un lapso que no puede exceder de cinco años anteriores a la visita, porque es el plazo en que opera la caducidad.

Por otra parte, conviene recordar como antecedente para lo que vamos a exponer, que el instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo tiene la facultad de hacer la de

terminación y liquidación de los créditos a su favor por cuotas o capitales constitutivos, pero la obligación de hacer una y otra cosa corresponde en principio a los particulares, y el instituto hace uso de sus facultades solamente en el caso de que no se haga por el particular, o se haga incorrectamente. En este caso el instituto formula la determinación y liquidación con los elementos con que cuente o los que considere probables, tal y como lo establece el artículo 45 de la Ley del seguro social que a la letra dice: "... El pago de las cuotas obrero patronales será por bimestres vencidos, a más tardar el día quince de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. En el ramo del seguro de retiro se cubrirán los días diecisiete de los meses antes indicados.

Los patrones y demás sujetos obligados, efectuarán enteros provisionales a cuenta de las cuotas bimestrales a más tardar el día quince de cada uno de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre de cada año. El entero provisional de que se trate, será el equivalente al cincuenta por ciento del monto de las cuotas obrero-patronales correspondiente al bimestre inmediato anterior. Respecto de las cuotas relativas al seguro de retiro no se tendrán que efectuar enteros provisionales.

Tratándose de iniciación de actividades, la obligación de efectuar el entero de pagos provisionales se diferirá al bimestre siguiente a aquél dentro del cual se haya dado dicho supuesto. Los capitales constitutivos tienen el carácter de definitivos al momento de notificarse y deben pagarse al instituto, en un término no mayor de quince días, contados a partir de aquél en que se haga la notificación de los -

mismos..." (27).

Cabe indicar que el artículo 16 del reglamento así establece el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social.

También es necesario tener en cuenta, en relación con la determinación, que hay ocasiones en que el patrón o su jeto que se le asimile considera que tiene excepción que oponer a la obligación de afiliar, o tiene duda de si tiene o no obligación de inscribir a una persona. Para este caso la Ley prevé que el patrón debe realizar la inscripción y al mismo tiempo exponer la duda o excepción que tenga o considere tener, y el instituto deberá contestar dentro del término de 45 días de acuerdo con lo que establece el artículo 20 de la ley del seguro social y 18 del reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social; resolviendo si es procedente o no la inscripción que, habiendo tenido hasta entonces carácter condicional, pasa a ser definitiva o a anularse. Este procedimiento es muy conveniente para el patrón o persona que se le asimile, porque lo liberará de posibles responsabilidades posteriores, que pueden llegar a ser de considerable cuantía en el caso de capitales constitutivos.

Analizado todo lo anterior ahora nos toca indicar que la aclaración, también se denomina vía administrativa de aclaración, recurso de aclaración administrativa, o instancia aclaratoria administrativa.

Buscando antecedentes sobre esta fracción nos encontramos con el inconveniente de que pocos son los tratadistas-

(27) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 50.

en materia fiscal de seguridad social, que aportan un concepto al respecto y por lo mismo, escasas las nociones sobre esta novedosa institución de la aclaración.

Según el maestro Gregorio Sánchez León considera - que el concepto más apegado es el que establecen los maestros Díaz Rivadeneyra y Rafael P. Ojeda, diciendo: "... Pensamos, sin temor a equivocarnos que la aclaración es un instrumento de defensa que puede ejercitarse ante una dependencia del Instituto, expresamente designada, que no tiene superioridad jerárquica sobre la que dictó el acto impugnado, pero que actúa en función de control por disposición expresa de la ley o del órgano competente con autoridad para delegar esa facultad..." (28).

A su vez, Javier Moreno Padilla conceptúa la instancia aclaratoria en los siguientes términos: "... Se puede definir como el medio que tienen los particulares para desvirtuar observaciones de la autoridad, a través de pruebas idóneas, o en su caso gozar de la previa audiencia para conformar dentro del marco de la legalidad la resolución que posteriormente deberá emitir la propia autoridad..." (29).

No obstante que los dos conceptos son muy completos nosotros consideramos que el pensamiento del maestro Gregorio Sánchez León es más práctico ya que él establece que la aclaración es una institución procesal administrativa prevista en la Ley, generalmente opcional, que permite el particular instar ante la administración pública con el fin de aportar pruebas y argumentaciones jurídicas, tendientes a producir una -

(28) Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Ob. Cit. - Pág. 146.

(29) Sánchez León, Gregorio. Ob. Cit. Pág. 146.

convicción en la autoridad, para modificar o revocar una resolución con el objeto de adecuarla a la ley, porque afecta en alguna forma sus intereses jurídicos, sin perjuicio de entablar recursos administrativos posteriores; queremos manifestar que hacemos nuestro este concepto porque se ajusta directamente a lo que establecimos al inicio de esta fracción.

La Ley del Seguro Social contempla esta situación - en el artículo 37 que dice: "... Cuando por ausencia del trabajador a sus labores no se paguen salarios, pero subsista la relación laboral, la cotización bimestral se ajustará a las siguientes reglas.

1. Si las ausencias del trabajador son períodos menores de quince días consecutivos o interrumpidos, se cotizará y pagará por dichos períodos únicamente en el seguro de enfermedades y maternidad. En estos casos los patrones deberán presentar la aclaración correspondiente, indicando que se trata de cuotas omitidas por ausentismo y comprobarán la falta de pago de salarios respectivos mediante la exhibición de las listas de raya o de las nóminas correspondientes. Para este efecto el número de días de cada bimestre se obtendrá restando del total de días que contenga el período de cuotas de que se trate, el número de ausencias sin pago de salario correspondiente al mismo período.

Si las ausencias del trabajador son por períodos de quince días consecutivos o mayores, el patrón quedará liberado del pago de las cuotas obrero-patronales, siempre y cuando proceda en los términos del artículo 43..." (30).

Al respecto cabe indicar que también existen aclar

(30) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 47.

ciones opcionales, o sea, en las que a elección del contribuyente, se puede intentar la aclaración o la inconformidad, como son las aclaraciones sobre liquidaciones complementarias.- De acuerdo con los artículos 16, 17 y 19 del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Régimen del Seguro Social, y las aclaraciones sobre clasificación de empresas y de terminación de grado de riesgo. Y artículo 37, del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo.

Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones, contiene una primera hipótesis jurídica, consistente en que el patrón haya cumplido con su obligación de presentar liquidaciones, pero por su parte, el instituto advierta errores u omisiones en las mismas, en relación con el importe de las cuotas; en tal caso, tiene la facultad de hacer las correcciones y observaciones que procedan, comunicándolas al patrón, el cual dispone del término de quince días hábiles para formular aclaraciones.

B.- Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Para que esta acción tenga frutos es necesario regularmente, presentar previamente una solicitud, para suspender con ello el procedimiento administrativo de ejecución, por medio del cual se realiza el cobro. La institución jurídica de la suspensión del procedimiento indicado, está establecida en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos: "... Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnable algún acto definitivo del instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá la procedente. El propio reglamento establecerá procedimientos adminis-

trativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos..." (31).

Dada la disposición anterior, tenemos por entendido que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución es ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

Así también tenemos que cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o ante las autoridades ejecutoras correspondientes y se tramitará aplicando también en todo lo conducente las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación.

El precepto indicado nos remite a considerar que son aplicables de manera destacada, entre otros, los artículos 141, 142 y 144 del Código Fiscal, que a la letra dicen: "... Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

(31) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 141.

trativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, - sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos..." (31).

Dada la disposición anterior, tenemos por entendido que la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución es ordenada por el Secretario General del Instituto o - por el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

Así también tenemos que cuando el acto recurrido está en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a - elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o ante las autoridades - ejecutoras correspondientes y se tramitará aplicando también - en todo lo conducente las normas establecidas por el Código - Fiscal de la Federación.

El precepto indicado nos remite a considerar que - son aplicables de manera destacada, entre otros, los artículos 141, 142 y 144 del Código Fiscal, que a la letra dicen: - "... Artículo 141.- Los contribuyentes podrán garantizar el - interés fiscal en alguna de las formas siguientes:

I. Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

II. Prenda o hipoteca.

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

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

V. Embargo en la vía administrativa.

La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adecuadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este período y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes.

El reglamento de este Código establecerá los requisitos que deberán reunir las garantías. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que sean suficientes tanto en el momento de su aceptación como con posterioridad y, si no lo fueren, exigirá su ampliación o procederá al secuestro de otros bienes.

En ningún caso las autoridades fiscales podrán dispensar el otorgamiento de la garantía..." (32).

"... Artículo 142.- Procede garantizar el interés -

(32) Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Ed. Pac. Pág. 167.

fiscal, cuando:

I. Se solicite la suspensión del procedimiento admnistrativo de ejecución.

II. Se solicite prórroga para el pago de los créditos fiscales o para que los mismos sean cubiertos en parcialidades, si dichas facilidades se conceden individualmente.

III. Se solicite la aplicación del producto en los - términos del artículo 159 de este Código.

IV. En los demás casos que señalen este ordenamiento y las leyes fiscales.

No se otorgará garantía respecto de gastos de ejección, salvo que el interés fiscal esté constituido únicamente por éstos..." (33).

"... Artículo 144.- No se ejecutarán los actos admnistrativos cuando se garantice el interés fiscal, satisfaciendo los requisitos legales. Tampoco se ejecutará el acto que determine un crédito fiscal hasta que venza el plazo de cuarenta y cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos su notificación, o de quince días, tratándose de la determinación de cuotas obrero-patronales o de capitales constitutivos al Seguro Social. Si a más tardar al vencimiento de los citados plazos se acredita la impugnación que se hubiere intentado y se garantiza el interés fiscal satisfaciendo los requisitos legales, se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución.

(33) Código Fiscal de la Federación. Ob. Cit. Pág. 168.

Cuando el contribuyente hubiere interpuesto en tiempo y forma el recurso de revocación, el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a la fecha-en que surta efectos la notificación del acto, debiendo el interesado acreditar ante la autoridad fiscal, que lo interpuso dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a esa fecha, a fin de suspender el procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando en el medio de defensa se impugnen únicamente algunos de los créditos determinados por el acto adminis--trativo, cuya ejecución fue suspendida se pagarán los crédi--tos fiscales no impugnados con los recargos correspondientes.

Si se controvierten sólo determinados conceptos de la resolución administrativa que determinó el crédito fiscal, el particular pagará la parte consentida del crédito y los recargos correspondientes, mediante declaración complementaria y garantizará a exigir la diferencia no cubierta, con los recargos causados.

No se exigirá garantía adicional si en el procedi--miento administrativo de ejecución ya se hubieren embargado -bienes suficientes para garantizar el interés fiscal. En todo caso, se observará lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo -del artículo 141 de este Código.

En caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los interesados podrán promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la sala del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo u ocurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora, si se está tramitando recurso, acompañando -los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer

y el ofrecimiento o, en su caso otorgamiento de la garantía - del interés fiscal. El superior jerárquico aplicará en lo conducente las reglas establecidas por este Código para el citado incidente de suspensión de la ejecución..." (34).

Respecto a la suspensión, el Instituto Mexicano del Seguro Social, no debe emitir reglamentos, acuerdos o criterios contrarios u opuestos, a lo reglamentado por el Código Fiscal, puesto que ésta se encuentra suficientemente regulada por el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, a menos que exista laguna de ley en estos dos últimos ordenamientos, y sea necesaria la integración, para la solución del trámite respecto a la suspensión en los asuntos fiscales de seguridad social.

Los artículos transcritos determinan claramente el procedimiento planteado, pero el último párrafo del artículo 144 del Código Fiscal, nos permite opinar que en caso de negativa o violación a la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, en el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, los interesados podrán recurrir al superior jerárquico de la autoridad ejecutora o ante el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo, acompañando los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer y la garantía del interés fiscal. El superior o los secretarios aludidos ordenarán a la autoridad ejecutora que suspenda provisionalmente el procedimiento administrativo de ejecución y rinda informe en un plazo de tres días, debiendo resolver la cuestión dentro de los cinco días siguientes a su recepción.

No obstante todo lo anteriormente planteado es pre-

(34) Código Fiscal de la Federación. Ob. Cit. Pág. 170.

ciso aclarar, que de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 258 E., y 271 de la Ley del Seguro Social, los recursos de Oposición al Procedimiento Ejecutivo y de Nulidad de Notificaciones, previstos en el Código Fiscal de la Federación, también se deben promover previamente al juicio contencioso administrativo, en tratándose de los patrones a lo que se les exige el cobro de aportaciones de seguridad social por medio del procedimiento administrativo de ejecución.

Los recursos de referencia, se pueden interponer en los tres supuestos siguientes: Antes de promoverse el recurso de inconformidad, durante su trámite o después de concluido, ya que se interponen en contra o con motivo del procedimiento de ejecución. En el segundo supuesto, se interponen si no se suspendió el procedimiento de ejecución y durante el trámite de la inconformidad, y en el último, dependiendo de que el sentido del fallo sea desfavorable al recurrente deudor.

Cabe observar que el recurso de revocación, instituido en el Código Fiscal, queda excluido en materia de seguridad social, por la existencia del de inconformidad en la Ley del Seguro Social.

No basta aclarar que los Organos administrativos que resuelven los recursos de oposición al procedimiento administrativo y de nulidad de notificaciones, serán los Jefes de Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes tienen la facultad de tramitar y resolver los recursos previstos en el Código Fiscal, relativos al procedimiento administrativo de ejecución, o sean los recursos de nulidad de notificaciones y el de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, todo ello acorde a lo establecido por los artículos 258 E., y 271 de la Ley ya invocada.

C.- Recurso de Revisión.

Sobre este particular concepto hay quienes afirman que el recurso contencioso administrativo, es un medio jurisdiccional de impugnar una decisión de autoridad en la que ésta ha transgredido una norma, o se ha causado un daño jurídico.

A esta forma de entender el concepto consideramos, - se le debe agregar que la transgresión de la norma y el perjuicio jurídico causado, se lleva a cabo en detrimento de una de las partes a la que la Ley le otorga el derecho de recurrir la, ya que como sabemos, el recurso que vamos a tratar, o sea el de revisión, sólo se otorga en favor de las autoridades, - pero no de los particulares.

Al respecto tenemos que el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación establece: "... Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por períodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

Quando la cuantía sea inferior a la que corresponda conforme al primer párrafo o sea indeterminada, el recurso - procederá cuando el negocio sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso. En materia de aportaciones desseguridad social, se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación - de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá - interponer el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

El recurso de revisión también será procedente contra las resoluciones o sentencias que dicte la Sala Superior del Tribunal, en los casos a que se refiere el artículo 239-Bis.

En los juicios que versen resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en

ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..." (35).

Interpretado así el artículo tenemos que, el plazo para interponer dicho recurso de revisión, será dentro del - plazo de 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la - notificación de la resolución que se impugna.

Que la Sala Superior del Tribunal Fiscal, es la Autoridad que conoce del Recurso.

Además, nos indica que las únicas partes que lo pueden interponer son: Unicamente las autoridades que figuran como partes, tengan el carácter de actor o demandado en el juicio.

Y nos establece que el Recurso procede, en contra de las resoluciones dictadas por las salas regionales que decreten o nieguen sobreesimientos y las sentencias definitivas. Además también serán recurribles las sentencias de las salas regionales por violaciones procesales cometidas durante el - procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

Ahora bien los Requisitos de Procebilidad del Recurso son: Que el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento-Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, y por lo mismo, el escrito de interposición será- firmado por el titular de la Secretaría, departamento u organismo, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlos.

(35) Código Fiscal de la Federación. Ob. Cit. Pág. 242.

Y precisa el artículo que se comenta, que la interposición del recurso sea por escrito dirigido al tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva.

Para dar mayor claridad al presente asunto queremos dejar establecido que como consecuencia de las reformas constitucionales en materia de impartición de justicia publicadas durante 1987, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, y con la finalidad de regionalizar totalmente la impartición de la justicia fiscal, se suprimió el recurso de revisión fiscal que estaba previsto en el artículo 250, ahora derogado y que se interponía en todos los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora sólo prevalece el recurso de revisión, todavía exclusivo para la autoridad administrativa, que se interpondrá como ya indicamos con anterioridad ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva; de manera que ya no exige la intervención, para este efecto, del titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo o del director o jefe de los organismos descentralizados.

D.- Recurso de Aclaración.

En virtud de que en el inciso "A" de este capítulo nos extendimos por lo que hace a la instancia aclaratoria, cubriendo de alguna manera aspectos propios del recurso de aclaración, ahora nos vamos a referir a la liquidación; ejemplificando diremos que se podrían dar los casos de que el patrón no haya realizado la correspondiente de algún bimestre, o bien realice la liquidación de manera errónea y pague en cantidad inferior a la que debió pagar. En estos casos el insti-

tuto, en uso de las atribuciones de determinación y liquidación, formula lo que en el lenguaje del Seguro Social se denomina "liquidación complementaria", en que se notifica al patrón el adeudo que tiene frente al instituto y se le requiere para que haga "las aclaraciones" que estime pertinentes o realice el pago. A esas "aclaraciones" es a lo que se llama recurso de aclaración que oportunamente mencionamos y que están establecidos en los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 del reglamento de pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social.

Nos encontramos, pues, tratando ya lo relativo a recursos que en materia de Seguro Social se reducen a dos, el recurso de aclaración, que ya estudiamos, y el recurso de inconformidad que veremos posteriormente.

Cabe indicar que el recurso de aclaración sólo procede contra las liquidaciones "complementarias" que formula el instituto, y por tanto es un recurso que solamente pueden interponer los patrones, o sea, los directamente obligados al pago.

Este recurso se encuentra regulado en forma muy vaga e imperfecta en la Ley y en el reglamento citado, empezando por el término para su interposición, pues el reglamento que pretende regularlo habla de dos liquidaciones, una a la que podría llamarse "provisional", y otra con carácter "definitivo" de acuerdo con los artículos 16, 17 y 19 del reglamento de pago de cuotas ya indicado con anterioridad; pero el instituto no formula sino la primera liquidación, que considera firme si no se interpone recurso contra ella, atendiendo a lo establecido por el último párrafo del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Al respecto es preciso indicar que para interponer el recurso de aclaración, el reglamento de refe

rencia señala un término de 15 días.

E.- Nulidad de Notificaciones.

Antes de iniciar este inciso queremos aclarar que respecto al mismo ya establecimos algunos planteamientos con anterioridad, por lo que hace a los artículos 258 E., y 271 - de la Ley del Seguro Social; por tal razón es conveniente indicar que este recurso es procedente únicamente en contra de las notificaciones que se hagan en contravención de las disposiciones legales, en consecuencia procedemos a citar lo que establece el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, en el artículo 129, que dispone: "... Cuando se alegue que un acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente siempre que se trate de los recurribles conforme a los artículos 117 y 118, se estará a las reglas siguientes:

I. Si el particular afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer mediante la interposición del recurso administrativo que proceda contra dicho acto, en el que manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, los agravios se expresarán en el citado recurso, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

II. Si el particular niega conocer el acto, manifestará tal desconocimiento interponiendo el recurso administrativo ante la autoridad fiscal competente para notificar dicho acto. La citada autoridad le dará a conocer el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, para lo cual el particular señalará en el escrito del propio recurso,

el domicilio en que se le debe dar a conocer y el nombre de la persona facultada al efecto. Si no hace alguno de los señalamientos mencionados, la autoridad citada dará a conocer el acto y la notificación por estrados.

El particular tendrá un plazo de cuarenta y cinco días a partir del siguiente al en que la autoridad se lo haya dado a conocer, para ampliar el recurso administrativo, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

III. La autoridad competente para resolver el recurso administrativo estudiará los agravios expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación que, en su caso, se haya hecho del acto administrativo.

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, tendrá al recurrente como sabedor del acto administrativo desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dió a conocer en los términos de la fracción II, quedando sin efectos todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiese formulado en contra de dicho acto.

Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello, la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, desechará dicho recurso.

En el caso de actos regulados por otras leyes federales, la impugnación de la notificación efectuada por autoridades fiscales se hará mediante el recurso administrativo que, en su caso, establezcan dichas leyes y de acuerdo con lo pre-

visto por este artículo..." (36).

Del artículo transcrito se desprende que: la interposición del recurso de nulidad de notificaciones suspenderá los plazos para el ejercicio tanto de las facultades de las autoridades fiscales, como de los derechos de los particulares, hasta en tanto se resuelva el recurso.

Como consecuencia, la declaratoria de nulidad de la notificación, traerá consigo la nulidad de las actuaciones hechas con base en la notificación anulada y que tengan relación con ella.

Es evidente también que en tanto se resuelve este recurso, quedará en suspenso el término legal para impugnar la resolución de fondo.

Cabe advertir, que cuando ya se haya iniciado juicio contencioso, será improcedente este recurso y se hará valer mediante ampliación de la demanda respectiva.

Respecto a la resolución de fondo. Consideramos que la suspensión del procedimiento de ejecución, opera por ministerio de ley, de conformidad con la disposición legal que nos ocupa, cuando se interpone recurso de nulidad de notificaciones, en contra de alguna notificación practicada en el procedimiento de ejecución.

Además a cielo abierto queda claro, que los recursos de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución y de Nulidad de Notificaciones, deberán agotarse previamente-

a la promoción del juicio contencioso ante el Tribunal Fiscal, de acuerdo con lo que establece el artículo 120 del Código - Fiscal. Respecto a la nulidad de notificaciones, debemos resaltar la excepción que se desprende del artículo transcrito en su último párrafo.

F.- Recurso de Inconformidad.

Es conveniente indicar que cuando tratamos el recurso de aclaración, estábamos ciertos que al llegar este momento, era como entrar al centro de un huracán, ya que el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, igual al 133 de la Ley anterior, establece un término de 15 días hábiles para el recurso de inconformidad, y el reglamento se refiere a un término de 20 días de calendario para el mismo efecto, lo que origina una discrepancia absoluta entre la ley y el reglamento. Para armonizar estas disposiciones, el consejo técnico del instituto emitió un acuerdo en virtud del cual, y tomando en consideración que si el patrón no está obligado a agotar el recurso de aclaración cuya interposición es potestativa-para interponer el de inconformidad, estableció que el patrón tiene un término de 37 días para interponer inconformidad contra liquidaciones complementarias si no agota el recurso de aclaración. El acuerdo del consejo técnico no explica cuáles fueron las razones por las que fijó en 37 días ese término, pero se hizo público que sumó 20 días de calendario para la aclaración (no obstante que el reglamento habla de 15 días para ese efecto)-y 15 días hábiles para el recurso de inconformidad, más dos domingos que necesariamente se contiene en el término de 15 días hábiles, lo que arroja un total de 37 días para interponer inconformidad contra liquidaciones formuladas por el instituto.

Pero en la práctica también presenta problemas la-

aplicación de este término de 37 días, pues el de 15 días hábiles puede contener tres domingos en vez de dos, puede haber entre ellos días feriados, y actualmente se ha complicado el problema a partir de la fecha en que también los sábados son días inhábiles para el instituto. En resumen, actualmente hay enorme confusión a este respecto.

Resumiendo todo lo anterior respecto del recurso de aclaración asentamos que: Sólo procede contra liquidaciones formuladas por el instituto; En consecuencia, sólo puede ser interpuesto por el patrón o sujeto que a éste se asimile; El patrón no tiene obligación o necesidad de agotar el recurso de aclaración, pues puede interponer directamente la inconformidad; El término para interponer el recurso de aclaración es de 20 días de calendario, y contra liquidaciones complementarias el término para el recurso de inconformidad es en principio de 37 días, pero puede ser mayor si hay días feriados o son considerados también los sábados.

Ahora que ya tratamos de entender de frente el problema que representa el recurso de aclaración, pasamos a ocuparnos del recurso de inconformidad.

Vamos a iniciar diciendo que la acción jurisdiccional, tiene evidentes diferencias con la acción administrativa, siendo fundamental, la consistente en que la segunda presupone el ejercicio de la facultad jurídica del Estado, que se inicia con el procedimiento administrativo de gestión de atribuciones de la administración pública, y culmina con el acto administrativo. Frente a la acción administrativa, existe la vía de excepción del gobernado, que se ejercita a través de los recursos administrativos.

El recurso administrativo de inconformidad ante el

Instituto Mexicano del Seguro Social, previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es un recurso administrativo que pueden promover los patrones, y demás sujetos obligados, así como los asegurados y beneficiarios, y que es resuelto por un organismo especializado distinto de los órganos que emitieron el acto impugnado. El recurso indicado, es de agotamiento forzoso en materia fiscal, antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación.

La normatividad respecto a este recurso se encuentra contemplada en los siguientes artículos de la Ley del Seguro Social: "... Artículo 258 B., fracción IV. Ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico. Artículo 258 C., fracción V, Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución..." (37).

"... Artículo 258 D., fracción II. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos a la Delegación con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución por el Consejo Consultivo Delegacional;..." (38).

No sobra indicar que el artículo 274 de la ley invocada, contempla esta situación; pero debido a que este ya fue tratado ampliamente en el desarrollo del inciso B. Ahora únicamente lo mencionamos; pero lo que si debemos precisar, es que si bien es cierto que ya indicamos que el recurso de in-

(37) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 133.

(38) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 134.

conformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la no tificación del acto definitivo que se impugne. También lo es que no hemos indicado que la presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente, o por medio del correo - con servicio registrado, con acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Técnico o en su caso, al Consejo Consultivo - Delegacional. Cabe aclarar que se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se le anote a su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la - oficina postal. Si el recurso se interpusiese extemporáneamente, será desechado de plano. Si la extemporaneidad se comprobare en el curso del procedimiento, se sobreseerá.

Respecto del plazo de interposición del recurso, - opinamos que debería adoptarse en la legislación de seguridad social, el plazo de 45 días que establece el Código Fiscal para los recursos administrativos que están instituidos en el mismo, a fin de que también el recurrente de seguridad social, igualmente tenga el tiempo suficiente para la preparación de pruebas y datos, con mayor razón si consideramos que los recursos de Oposición al Procedimiento Ejecutivo y de Nulidad - de Notificaciones, que también proceden en materia fiscal de seguridad social, tienen el plazo de 45 días, de conformidad con el artículo 121 del Código Fiscal, en relación con el artículo 271, segundo párrafo, de la Ley del Seguro Social.

G.- Proceso Administrativo.

Nuestro sistema constitucional establece la obligación a las autoridades administrativas, de cumplir íntegramente con las disposiciones legales aplicables, realizando las-

funciones que expresamente se establecen para tal efecto, sin extralimitarse en sus facultades y atribuciones.

En tal virtud, toda resolución administrativa goza de la presunción de validez, salvo que se demuestre lo contrario.

Los medios de defensa son el impulso procesal que desarrollan las personas afectadas para alcanzar la pretensión de que las autoridades se ajusten a la ley, y son clasificados como ya indicamos en capítulos anteriores de la siguiente manera:

a) Instancia aclaratoria b) Recursos administrativos c) Proceso administrativo y d) Proceso.

Así tenemos que el recurso de inconformidad tiene las características y naturaleza de un recurso administrativo, es decir, constituye un procedimiento que permite a los particulares impulsar la revisión de algún acto de autoridad presentado ante la propia autoridad que lo emitió o ante los superiores jerárquicos.

El recurso de referencia se encuentra previsto por el artículo 274 y su reglamento de la Ley del Seguro Social que señala:

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

El propio reglamento establecerá procedimientos ad-

ministrativos de aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el planteamiento anterior.

En consecuencia, las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnadas en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidas.

De todo lo anteriormente señalado, se infiere, que los patrones y demás sujetos obligados, asegurados y beneficiarios, están legitimados para ejercer la garantía constitucional de petición, para acudir en inconformidad en contra de algún acto definitivo que lesione o afecte sus intereses, a efecto de que se modifique, sustituya o revoque, es decir, se controle la legalidad de dicho acto y la instancia de aclaración como trámite preliminar a efecto de orientar o conformar la decisión de la autoridad.

Cabe indicar, que la tramitación del recurso de inconformidad a que nos hemos referido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones del reglamento respectivo o en su defecto, a falta de disposición expresa se aplicarán supletoriamente las normas del Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y de la Ley Federal del Trabajo.

El trámite de recurso estará a cargo de la Unidad de Inconformidad dependiente del Consejo Técnico. En ella, el secretario general del Instituto o en su defecto, el prosecretario general, autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes hasta poner en estado de resolución los expedientes, teniendo dichos funcionarios facultades para resolver sobre la admisión del recurso y

la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución - cuando sea procedente.

Es importante resaltar a este respecto, que el Consejo Técnico podrá autorizar en la forma y términos del reglamento respectivo, a los Consejos Consultivos Delegacionales - para ventilar y en su caso, resolver el recurso de inconformidad que se le plantee, las funciones que competen a la Unidad de Inconformidad se desempeñarán por los Servicios Jurídicos- y por las atribuciones del secretario general por el secretario de dicho Consejo Consultivo.

"... Con fecha 29 de agosto de 1979, en acuerdo - 7239, el Consejo Técnico del Seguro Social, autorizó a cada - uno de los Consejos Consultivos Delegacionales, tramitar y resolver el recurso de inconformidad, vigente a partir del día 12 de octubre de 1979, pudiéndose abstener en caso de que no exista criterio definido remitiendo el expediente al Consejo Técnico para su resolución, asimismo el secretario general su pervisará permanentemente el estricto cumplimiento de la ley- e informará periódicamente del resultado alcanzado..." (39).

Es oportuno indicar que los actos que motivan y legitiman el recurso de inconformidad son los definitivos o resoluciones administrativas que no requieren ningún otro trámi- te de decisión de los órganos del Instituto; en la práctica - se han clasificado para tener un panorama general y facilitar con ello su mayor entendimiento, sin embargo como nosotros ya hemos tratado el tema en los capítulos anteriores, únicamente para ejemplificar vamos a señalar algunos; por lo que hace a los patrones tenemos que se da en la modificación del grado - de riesgo y prima correspondiente, en la negativa a disminuir

el grado y prima, por cobro de cuotas improcedentes, avisos de modificación de salarios no captados. Etc. Por lo que hace a los derechohabientes, se da con la negativa de inscripción, negativa de devolución de cuotas, negativa de certificados de incapacidad o atención médica, negativa de otorgamiento de pensiones o cuantía inferior. Etc. Y para el caso de los beneficiarios, la encontramos en la negativa de pensiones de viudez, horfandad, ascendientes, negativa de gastos de funeral o cuantía inferior en la pensión y negativa de servicios médicos. Y tratándose de sindicatos, tenemos la falta de aplicación de un convenio, valuaciones actuariales y representación de sus agremiados.

H.- Suplencia de la Queja.

La suplencia de la queja deficiente en los recursos administrativos, aparece por primera vez en el derecho mexicano, en los recursos administrativos fiscales, esto ocurre a partir de la adición al artículo 132 del Código Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1984, el cual textualmente dice:

"... Suplencia de la Impugnación. La autoridad podrá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso. Igualmente podrá revocar los actos administrativos cuando advierta una ilegalidad manifiesta y los agravios sean insuficientes, pero deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su reso-

lución..." (40).

La anterior disposición, nos presenta dos casos de suplencia de la queja en la forma siguiente:

a) Corrección de errores que se adviertan en la cita de preceptos violados.

b) Ilegalidad manifiesta del acto administrativo, o en otras palabras, que sea evidente, clara, ostensible o notoria su ilicitud, pero insuficientes los agravios del recurrente para declararlo ilegal. Cuando se supla la deficiencia de los agravios en este segundo caso, la autoridad deberá fundar cuidadosamente los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de su resolución.

Cabe indicar también, que el principio de la suplencia de la queja deficiente en el juicio contencioso administrativo, es una institución jurídica de enorme importancia y trascendencia, porque contribuye a realizar de una manera más tangible la efectiva impartición de justicia, y la cual afortunadamente, aunque de una forma paulatina, va creando raíces en la legislación mexicana. La suplencia de la queja viene a ampliar las facultades del juzgador fiscal, lo que permite proteger al contribuyente como parte débil en el proceso contencioso administrativo.

La suplencia de la queja consiste en la facultad que la Ley otorga al juzgador, para que realice oficiosamente la corrección de omisiones, errores, imperfecciones o deficiencias en que hubiere incurrido el demandante al formular -

(40) Código Fiscal de la Federación y su Reglamento. Ob. Cit. Pág. 162.

su demanda, agravios, alegatos y demás razonamientos.

En materia tributaria federal, por adición, con un último párrafo, al artículo 237 del Código Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación; de 31 de diciembre de 1984, se instituyó de manera expresa por primera vez la suplencia de la queja en favor de las partes, pero limitada a errores en cita de preceptos que se consideren violados. En consecuencia, la adición que comentamos establece lo siguiente: "... Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, - así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación... " (41).

El distinguido maestro Carlos Arellano García, con cuerda con este criterio, en el sentido de considerar como suplencia de la queja, la cita errónea de los preceptos que se consideren violados, por lo que dicho autor refiriéndose a la materia de amparo, sostiene que el error consiste en la cita equivocada de preceptos constitucionales y legales (artículo 79 de la ley de amparo, primer párrafo) es suplencia de la queja pues hay una imperfección y una autorización legal para que el juzgador, al fallar, perfeccione la queja - con eliminación de la falla.

2.- Juicio Laboral.

En este momento es preciso dejar en claro, lo que la propia Ley del Seguro Social establece por lo que hace al

(41) Código Fiscal de la Federación. Ob. Cit. Pág. 234.

recurso administrativo, ya que como podremos ver en nuestro derecho mexicano, antes de acudir al juicio laboral, el asegurado y sus beneficiarios, tienen la opción de agotar el recurso administrativo de inconformidad, ante los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, todo ello de conformidad con los artículos 258 B, Fracción IV y 274 de la Ley invocada. Pero desde luego es importante no perder de vista el alcance de lo que establecen los artículos 51 y 275 de la misma Ley que a la letra dicen: "... Artículo 51. Cuando el trabajador asegurado no esté conforme con la calificación que del accidente o enfermedad -- haga el Instituto de manera definitiva, podrá ocurrir ante el Consejo Técnico del propio Instituto o ante la autoridad-laboral competente para impugnar la resolución.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, entretanto se tramita el recurso o el juicio respectivo, el Instituto le otorgará al trabajador asegurado o a sus beneficiarios legales las prestaciones a que tuviere derecho en los ramos del seguro de enfermedades y maternidad o invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte siempre y cuando se satisfagan los requisitos señalados por esta Ley..." (42).

"... Artículo 275. Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior..." (43).

(42) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 53.

(43) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 141.

Nosotros consideramos que definitivamente, en carencia de tribunales de seguridad social en nuestra legislación, sólo deben tener jurisdicción, las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, para conocer de controversias sobre prestaciones de seguridad social, y por otra parte, únicamente el Tribunal Fiscal de la Federación, debe tener jurisdicción para resolver controversias fiscales derivadas de contribuciones de seguridad social, porque nunca dejará de existir dentro de la administración, la tendencia a sostener la legalidad de sus resoluciones, cuando decide en su seno las impugnaciones de los particulares, no siendo la excepción el Instituto Mexicano del Seguro Social, bien se trate de inconformidades de asegurados o de contribuyentes.

Queremos dejar en claro que nuestra opinión no es caprichosa, ya que la sostienen el alto nivel de demandas que se encuentran en trámite en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a que hicimos alusión con anterioridad, las cuales se encuentran protegidas por la Ley Federal del Trabajo, y únicamente para ejemplificar tal cobertura basta mencionar por lo que hace a este asunto lo que establece el artículo 56 de la Ley del Seguro Social en la forma siguiente: "... En los términos establecidos por la Ley Federal del Trabajo, cuando el asegurado sufra un riesgo de trabajo por falta inexcusable del patrón a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje, las prestaciones en dinero que este capítulo establece a favor del trabajador asegurado, se aumentarán en el porcentaje que la propia junta determine en laudo que quede firme. El patrón tendrá la obligación de pagar al Instituto el capital-constitutivo, sobre el incremento correspondiente..." (44).

De lo anterior se desprende que los actores cuando-

acuden a las autoridades correspondientes alcanzan mayores beneficios. Y de manera general no podemos dejar de mencionar - que el segundo párrafo del artículo 685 presenta la innovación de dos importantes y controvertidas hipótesis de intervención de las Juntas al recibir la demanda del trabajador:

Subsanar la demanda incompleta, donde la junta actúa de oficio, y aclaración de la demanda oscura o irregular, lo que corresponde al propio trabajador.

Puede objetarse que es dudosa su ubicación como principios procesales, pues no constituyen reglas genéricas, aunque son notoriamente relevantes entre las nuevas figuras jurídicas de protección al trabajador. En este sentido, creemos - que representan dos significativos aspectos del principio de equilibrio procesal, inspirado en la finalidad del derecho laboral como un derecho nivelador de desigualdades, conforme a la definición de Radbruch, que aquí se manifiesta en procurar no la igualdad formal sino la igualdad real entre las partes; de manera que, al decir de la Exposición de Motivos de la Reforma de 1980, el proceso conduzca al esclarecimiento de la verdad, y que, independientemente de los recursos de los contendientes, la justicia se otorgue a quienes tengan derecho a ella.

3.- Juicio de Amparo.

Vamos a empezar diciendo, que el juicio de amparo, - también es llamado juicio de garantías, pero para nosotros es básicamente el medio con que cuentan los particulares para - controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos por las autoridades legislativas, administrativas o judiciales. Como su nombre lo indica, el juicio de garantías-

es un juicio autónomo, cuya finalidad es mantener el orden constitucional, el principio de legalidad y hacer efectivas las garantías otorgadas por la Constitución general de la República a todos los habitantes del territorio nacional.

Nosotros no consideramos prudente detenernos para determinar si el juicio de amparo es un recurso, una instancia, ni un procedimiento utilizado para impugnar actos de autoridad o resoluciones con objeto de obtener su revocación, reforma o modificación; centramos nuestra visión para considerar que la jerarquía constitucional del juicio de amparo tiene de a conservar el estado de derecho y a los individuos que en él habitan, en el disfrute de las garantías individuales que la Constitución consagra.

Como una obligación consideramos dar a conocer en este momento la Estructura del Poder Judicial Federal, conforme a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, el Poder Judicial se ejerce: "... a) Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) Por los Tribunales Colegiados de Circuito; c) Por los Tribunales Unitarios de Circuito; d) Por los Juzgados de Distrito; e) Por el Jurado Popular Federal; f) Por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal..." (45).

Consideramos que al respecto no sobra indicar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano supremo judicial de la República Mexicana; y se compone de 21 ministros numerarios y cinco ministros supernumerarios y funciona en tribunal en pleno o en salas.

(45) Kaye J. Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis, 1991. Pág. 272.

Cabe indicar que el pleno se integra con los ministros numerarios de la Corte, pero basta la presencia de 15 miembros para que pueda el pleno funcionar y así sus resoluciones se toman por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, sin que esté permitida la abstención.

Manifestado así lo anterior, pasamos a indicar que existen dos tipos de juicios de amparo: El Amparo Directo que es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a juicios dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, que resulten violatorias de garantías individuales, ya sea que la violación se cometa en las propias sentencias, laudos o resoluciones o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de Ley aplicable y cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido ya objeto del juicio.

Respecto a todo lo anterior, el artículo 46 de la Ley de Amparo establece: "... Se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.

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

Se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas..." (46).

Ahora bien, por lo que hace al amparo indirecto es competencia de los Juzgados de Distrito que correspondan y procede: Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los Gobernadores de los Estados u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo de su primer acto de aplicación, causen perjuicio al quejoso; cuando el acto reclamado o violación constitucional emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones constitucionales cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la Materia le conceda; Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 103 de la cons-

(46) Nueva Legislación de Amparo Reformada. 52 Edición - Actualizada. Editorial Porrúa. S. A. Página 71.

titución.

Cabe indicar que el juicio se seguirá a petición de la parte agraviada por el acto inconstitucional; esa parte - agraviada tiene que ser un individuo particular; la sentencia se limitará a resolver el caso concreto, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o el acto que motivare la - queja.

No podemos dejar de reconocer que los preceptos -- constitucionales que crean el juicio de amparo son los que es tablecen los artículos 103 y 107 y se encuentran reglamenta-- dos en la Ley de Amparo.

Estos dos artículos establecen el juicio de amparo, como medio de defensa legal que nuestra Ley Suprema ha creado para la defensa de las garantías individuales que en un momento determinado son susceptibles de violación por parte de las autoridades e inclusive de parte del Poder Legislativo al expedir leyes que puedan vulnerar las garantías de los gobernados.

Vamos a terminar indicando, que las características fundamentales del juicio de amparo, o juicio de garantías, como también es llamado, quedan precisados en estos dos artículos.

CAPITULO IV

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS ORIGINADAS POR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- A) Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- B) Consejos consultivos delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- C) Tribunal Fiscal de la Federación.
- D) Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- E) Poder Judicial de la Federación.

CAPITULO IV.

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER LAS CONTROVERSIAS ORIGINADAS POR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A.- Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es evidente señalar en este momento, que el punto a tratar, si bien es cierto no lo dominamos, también lo es que ya no lo desconocemos en su totalidad; como consecuencia podemos afirmar que éste es el órgano más importante, al llevar a cabo algunas funciones de decisión distintas de la Asamblea, sin limitarse a discutir para aprobar o modificar.

Su fundamentación la encontramos en el capítulo III, artículo 252 de la Ley del Seguro Social, que en lo general establece que: Se integra hasta por doce miembros, de forma tripartita y en número igual están representados el gobierno, los patrones y los trabajadores, por las designaciones que al efecto realicen los respectivos representantes en la Asamblea General. Se faculta al Ejecutivo Federal, cuando lo estime pertinente, a reducir hasta la mitad su representación. Este precepto debe revisarse en los siguientes aspectos:

1. El Secretario de Salud y el Director General del Instituto serán consejeros del Gobierno, presidiendo este último el Consejo Técnico. Con ello se nota que atenta contra su naturaleza, ya que resta oportunidades de autogobierno y disminuye el interés de los asegurados por participar en su régimen interior.

2. Cuando deba renovarse el Consejo, los represen--

tantes de los tres sectores propondrán a las personas que desempeñarán los cargos de propietario y suplente. La designación la efectuará la Asamblea General en los términos del Reglamento. Los Consejeros electos durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

3. La designación podrá revocarse cuando lo pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al consejero o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del Reglamento, mediante procedimiento en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite. Podría establecerse la posibilidad de designación y remoción por los integrantes del sector que lo hubiere nombrado; para estar justificadas, las causas deben especificarse limitadamente.

De la misma manera tenemos que mencionar que el artículo 253 de la ley invocada, establece las atribuciones del consejo técnico y se comprenden en los siguientes aspectos:

Las que se refieren a condiciones económicas.

Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido por la Ley y sus reglamentos.

Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la dirección general.

En el aspecto de administración del Instituto.

Establecer y suprimir delegaciones, subdelegaciones

y oficinas para cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;

Expedir los reglamentos que menciona la fracción -VIII del artículo 240. (Reglamentos Interiores).

Nombrar y remover al Secretario General, a los subdirectores, jefes de servicio y delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257, a propuesta del Director General.

Extender el régimen obligatorio del Seguro Social, en los términos del artículo 14 de esta Ley y autorizar la iniciación de servicios. Este precepto faculta al Instituto a ampliar el régimen e iniciar servicios en los municipios en que aún opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones.

Autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274.

En relación con los derechohabientes, debe tomar - las siguientes decisiones:

Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;

Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta Ley, para hacer posible el disfrute del Seguro Social a los traba-

jadores asalariados del campo, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Conceder, en casos excepcionales y previo estudio socioeconómico, el disfrute de prestaciones económicas y médicas, a los derechohabientes que no reúnan todos los requisitos legales, siempre que el otorgamiento del beneficio sea justo y equitativo.

Por lo que se refiere a la Asamblea General, supuesto to órgano supremo de gobierno, existen sólo dos referencias - en las fracciones II y IV;

Resolver las operaciones del Instituto, excepto -- aquellas que por su importancia ameriten acuerdo de la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y el Reglamento.

Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria.

Respecto a la última fracción del artículo que se comenta, cabe indicar que señala las demás que señalen esta Ley y sus Reglamentos. Siempre resulta interesante plantear - el supuesto de omisión de esta fracción y las repercusiones - que podía tener el hecho de señalar otras atribuciones en la Ley. Esto nos permite discutir la facultad de un Reglamento - para conferir atribuciones. Ejemplificando esta situación diremos que: al no determinarse el órgano que propondrá al Ejecutivo la expedición de los decretos mencionados en el último párrafo del artículo 13; podría derivarse que por analogía es ta facultad corresponde al Consejo Técnico, quien sí la tiene para proponer los decretos del artículo 16. De la susodicha - Ley del Seguro Social.

B.- Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Nosotros siempre hemos sostenido en el transcurso de este trabajo, que el Instituto Mexicano del Seguro Social no ha justificado los motivos para los cuales fue creado, pero a fuerza de ser sinceros también nos corresponde reconocer, que en algunos aspectos ha tratado de cumplir, y en este momento es el punto que vamos a tratar.

El empeño por desconcentrar facultades se ha venido realizando con mayor énfasis en los últimos años, lo que trae aparejada la creación de organismos regionales, con facultades decisorias. La desconcentración no confiere posibilidad de decidir, sino sólo facilitar trámites y agilizar procedimientos sin romper con la dependencia central.

En el Seguro Social, la desconcentración se relaciona con dos organismos: Los consejos consultivos delegacionales y los delegados del Instituto.

De acuerdo con el artículo 258-A de la Ley del Seguro Social, Los Consejos Consultivos Delegacionales. Se integran con el Delegado, quien fungirá como Presidente; un representante del gobierno estatal; dos del sector obrero y dos del sector patronal, con sus respectivos suplentes. En las delegaciones del Valle de México la representación del gobierno se integrará con el titular de la Delegación. Cuando lo considere conveniente, el Consejo Técnico podrá ampliar la representación de los sectores. Los integrantes de este consejo durarán seis años en su cargo; las organizaciones y personas que los hubiesen designado podrán removerlos libremente.

Ahora nos toca indicar que el artículo 258-B esta--

blece las facultades de estos Consejos en los siguientes términos:

"... Vigilar el funcionamiento de los servicios en su circunscripción y sugerir medidas conducentes al mejor funcionamiento;

II. Opinar en todo aquello que el delegado o cualquier órgano del instituto sometan a su consideración;

III. Ser el portavoz autorizado de la delegación ante los sectores representados y de éstos ante la delegación, para mejorar relaciones y colaboración;

IV. Ventilar y resolver el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el Consejo Técnico, y

V. Las demás que le señalen el Consejo Técnico y la Dirección General..." (47).

Al respecto cabe indicar también, que los Delegados del Instituto son nombrados por el Consejo Técnico, a propuesta del Director General, todo ello conforme a los artículos 253-VIII y 257-VII de la Ley invocada, quienes también están facultados para removerlos. Es importante señalar que en estos funcionarios converge la fuerza de la Institución en las circunscripciones y de ellos dependen tanto los subdelegados como los jefes de las oficinas para cobros; esto en relación con lo que establecen por su orden los artículos 258-D y 258-E de la ley en cuestión.

(47) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Pág. 133.

A su vez, los delegados tienen las facultades y atribuciones siguientes:

"... Artículo 258-C.

I. Presidir las sesiones del Consejo Consultivo Delegacional;

II. Autorizar las actas de las sesiones celebradas con el Consejo Consultivo Delegacional y vetar los acuerdos de este cuando no observen lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, sus reglamentos y demás disposiciones legales, no se ajusten a los criterios del Consejo Técnico o a las políticas institucionales;

III. Ejecutar los acuerdos y resoluciones emitidas por el Consejo Técnico, la Dirección General y los Consejos Consultivos Delegacionales;

IV. Conceder, rechazar y modificar pensiones que se deriven de los diversos ramos del Seguro Social;

V. Recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al Consejo Consultivo Delegacional con los antecedentes y documentos del caso, para su resolución;

VI. Autorizar las certificaciones que expida la Delegación;

VII. Ejercer en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, las facultades previstas en las fracciones X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del artículo 240 de esta ley; y

VIII. Las demás que señalen esta ley, sus reglamentos- y demás disposiciones legales..." (48).

De gran importancia resulta resaltar que las anteriores prerrogativas hacen del Delegado la máxima autoridad - en el Consejo al permitirle vetar de forma tan amplia, a autorizar las actas para que tengan valor, así como a efectuarlos trámites previos relativos al procedimiento de inconformi- dad, dejando su resolución al ámbito del Consejo.

C. Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe indicar, que la base constitucional del Tribunal Fiscal, corre a partir de la adición, de 16 de diciembre- de 1946, con un segundo párrafo a la fracción I del artículo- 104 de la Constitución Federal, se dió autorización constitu- cional a la existencia de tribunales de lo contencioso admi- nistrativo y por lo mismo al Tribunal Fiscal de la Federación.

A partir de lo que establecen los artículos 104 - fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, do- tan y garantizan al Tribunal Fiscal, la plena autonomía para dictar sus sentencias, actuando en representación del Ejecuti- vo de la Unión, cuyo titular nombra con aprobación del Senado a los magistrados del Tribunal Fiscal, pero sin depender éste de ninguna autoridad administrativa, no estando prevista su- organización en la Ley Orgánica de la Administración Pública- Federal, porque tiene su propia Ley orgánica, lo que le permi- te cobrar mayor independencia dentro del Poder Ejecutivo.

A la luz de esta disposición han sido creados en Mé

(48) Ley del Seguro Social. Op. Cit. Pág. 133.

xico el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para facilitarnos el entendimiento, y tratar de ser claros en el mismo, queremos precisar que, para resolver conflictos jurídicos administrativos, suscitados entre la administración pública y sus gobernados, se llamará jurisdicción-contencioso administrativa, la que se ejerce por todos los órganos que integran el Tribunal Fiscal de la Federación, con exclusión de otros órganos jurisdiccionales y que es la primera distribución que se hace del poder jurisdiccional formalmente administrativo federal, según los términos del artículo 104 constitucional, siendo lo que con toda propiedad se llama jurisdicción objetiva.†

No queremos dejar de mencionar que los procesalistas clasifican a los tribunales contencioso administrativos, en tribunales de anulación y tribunales de plena jurisdicción, opinamos que actualmente el Tribunal Fiscal de la Federación en México, es un tribunal de plena jurisdicción. En efecto, - en nuestro Código Fiscal no denomina juicio de nulidad al proceso que regula, sino juicio contencioso administrativo, y - para desvirtuar los argumentos que pudieran atribuirle el carácter de juicio de nulidad, por no tener facultades para la ejecución de sus sentencias, o bien, de carecer de instrumentos jurídicos para hacerlas cumplir, debemos decir que ello - carece en la actualidad de trascendencia en nuestro derecho y por lo mismo, se trata de un tema que va perdiendo coyuntura.

Para afirmar, en principio debemos decir que la jurisdicción desde el punto de vista etimológico deriva de las siguientes palabras latinas: jus-derecho y dicere-decir, o - sea, decir el derecho.

Debemos decir, que debe distinguirse la actividad-propiamente jurisdiccional, de la potestad de ejecutar lo juzgado.

Ahora bien, cabe indicar que se debe acudir de manera procedente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de conformidad con lo que establece el artículo 23, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y artículo 202, -fracción VI, del Código Fiscal de la Federación en relación-con los artículos 116 y 120, del último ordenamiento citado, -el juicio fiscal, sólo es procedente contra actos, resoluciones y procedimientos definitivos, esto es, aquéllos que conforme a la ley ya no deban ser revisados de oficio, ni tampoco proceda contra ellos un recurso o medio de defensa de forzoso agotamiento, ante autoridades administrativas, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación o una Ley Fiscal, de suerte que con la revisión oficiosa se manifieste o no inconforme el afectado o el recurso, pudieran ser confirmados, modificados o nulificados.

D.- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Para iniciar este planteamiento, consideramos prudente mencionar el contexto histórico que permitió el nacimiento del artículo 123 Constitucional, ya que el no hacerlo sería algo imperdonable ante los ojos de quienes tengan que juzgarnos en un momento determinado; Así las cosas tenemos que en particular, su fracción XX del apartado "A" hace vislumbrar los motivos, quizá no claros, para el establecimiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Así reza la Constitución-en la parte conducente: Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número-

de representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno. No puede existir discusión sobre el fundamento jurídico que sustenta la creación de estos órganos del Estado, independientemente del Poder Judicial, desde el año en que quedó promulgada la Constitución que nos rige. Pero si ha existido discrepancia en la doctrina en cuanto a su naturaleza.

La exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo vigente, señala que nuestra administración de justicia - para la solución de los problemas del trabajo, tiene perfiles propios, sin paralelo en ninguna otra legislación y que se encomienda a organismos que representan los intereses y puntos de vista de los dos factores de la producción: trabajo y capital; y por otra, el interés general de la nación, de ahí su organización tripartita.

Ahora bien, entre las razones nacidas de la realidad para la formación de los tribunales de trabajo, habida cuenta que la norma sustantiva precedió a la jurisdicción laboral, se puede señalar que la inquietud obrera buscaba el establecimiento de tribunales que dirimieran las controversias surgidas en el medio obrero-patronal. Todo esto porque el sector obrero desconfiaba de los procedimientos tradicionales y de los jueces que impartían justicia.

Los procedimientos formalistas de derecho común, - chocaban con las necesidades que presentaban los conflictos de trabajo, porque no se adecuaban a una realidad que tenía necesidades propias y diferentes a las que contemplaban los tribunales establecidos. Tampoco se adecuaban los impartidores de justicia, al tratarse de jueces de derecho que tenían como función primordial la de aplicar la norma, desde luego no acostumbrados a interpretar el hecho.

Si entendemos que la realidad provocó la necesaria formación de los tribunales de trabajo, en los que para resolver los conflictos se hacía menester la representación e intervención de los factores en pugna, entenderemos el nacimiento de los tribunales de trabajo. El sector obrero reclamó su intervención, su participación directa en la administración - de justicia y como factor antagónico, los patronos intervinieron en esa administración.

De ahí que fuera necesaria la creación de los tribunales de trabajo integrados en forma tripartita; representantes de trabajadores, representantes de patronos y representantes del gobierno.

Dada la importancia de estos antecedentes, y la tenacidad con la que el Maestro Vázquez, en su cátedra trataba de hacernos entender estos planteamientos; vamos a permitirnos recordarlo con profundo respeto diciendo: Maestro José - Vázquez Ramírez, cuanta razón tenía usted cuando nos indicaba con orgullo, que México era el primer país en el mundo que contemplaba las verdaderas garantías sociales.

Agradecemos de antemano el paréntesis a que hicimos alusión en el párrafo anterior, y retomando el camino queremos decir que es significativo que las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, de acuerdo a lo que establece el artículo 245 de la Ley del Seguro Social.

Desde luego cabe aclarar, que muchos organismos paraestatales están en el Apartado A del artículo 123, pero en el caso del Seguro Social es un elemento como acabamos de ver, adicional que ratifica su naturaleza.

En la práctica los trámites administrativos que se siguen ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, resultan engorrosos, llenos de formalidades, que lo hacen poco operante y alejado de las posibilidades de conocimiento y defensa de los derechohabientes, conveniencias inciertas para los sujetos obligados. Todo ello le convierte en un trámite más que debe agotarse y, en el mejor de los casos, eludirse para acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe indicar también que esta determinación es tomada con fundamento ya que el artículo 275 de la Ley del Seguro Social así lo establece.

E.- Poder Judicial de la Federación.

A decir de este punto tenemos que, es el organismo integrado por los jueces y tribunales que conocen y deciden - las controversias sobre aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo.

Cabe distinguir entre los integrantes del poder judicial en los términos del artículo 94 de la Constitución y los tribunales federales en sentido amplio, los cuales comprenden otros organismos jurisdiccionales que también deciden conflictos sobre aplicación de disposiciones legales federales, tales como los tribunales militares, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación.

El artículo de referencia dispone, que el ejercicio del Poder Judicial Federal se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios, de Circuito y en los juzgados de Circuito. Destacando ante todo que la función fundamen

tal del Poder Judicial es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia.

También se desprende del mismo que el Poder Judicial de la Federación posee las facultades fundamentales siguientes: a) la protección de las garantías individuales establecidas por la propia Constitución, b) la interpretación y aplicación de las leyes en los casos concretos que son sometidos a su consideración; c) el funcionamiento como órgano de equilibrio entre los poderes Ejecutivo y legislativo de la Federación, así como entre los poderes de ésta y los de los estados, vigilando por el mantenimiento de la supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, es importante señalar que el artículo - que se comenta señala también que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los diversos tribunales que integran el Poder Judicial Federal, - acerca de la interpretación de la Constitución, leyes y Reglamentos federales o locales celebrados por nuestro país, así - como los requisitos para su interrupción y modificación.

Así tenemos, que debemos entender por jurisprudencia a los criterios sustentados en las ejecutorias o sentencias de dichos tribunales, cuando se pronuncien cinco veces - en forma ininterrumpida en un mismo sentido, por una determinada mayoría de votos.

Lo anterior nos obliga recordar al maestro Del Vecchio, ya que para él, la actividad de los jueces esencial es: "... hacer cierto el derecho y realizarlo en los casos controvertidos, es decir, mantener la paz dentro de moldes jurídicos

cos..." (49).

En consecuencia es de sostenerse, que los órganos del Poder Judicial tienen a su cargo la tarea de mantener el respeto a la legalidad establecida por el legislador.

En este orden nos encontramos que las bases constitucionales del juicio de amparo radican en los artículos 103- y 107 que como veremos regulan su objeto y su estructura jurídica respectivamente.

"... Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen - las garantías individuales;

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que - vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos - que invadan la esfera de la autoridad federal..." (50).

"... Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

- (49) De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Octava Edición. Editorial Porrúa, S. A. Pág. 370.
- (50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primera edición, abril 1983. Editorial Trillas Pág. 86.

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Podrá suplirse la deficiencia de la queja, cuando el el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Podrá también suplirse la deficiencia de la queja en materia penal y la de la parte obrera en materia de trabajo cuando se encuentre que ha habido, en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo ha dejado sin defensa, y en materia penal, además, cuando se le haya juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo el resultado del fallo.

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de im-

posible reparación, fuera de juicio o después de concluido, - una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, - además contra resoluciones que causen agravio no reparable - mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezcan la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, en los siguientes casos:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas dictadas por tribunales, federales, administrativos o judiciales, no reparables - por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

VI. En los casos a que se refiere la fracción ante-

rior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito para dictar sus respectivas resoluciones..." (51).

Como podemos observar el artículo 103, reviste una importancia extraordinaria dentro de nuestro régimen jurídico, en virtud de que junto con el artículo 107 establecen el juicio de amparo, medio de defensa legal que nuestra Ley Suprema ha creado para la defensa eficaz de las garantías individuales que en un momento determinado son susceptibles de violación por parte de las autoridades e inclusive de parte del Poder Legislativo al expedir leyes que pueden vulnerar las garantías de los gobernados.

El artículo 107 así como el artículo 103, constituyen la base del juicio de amparo, el cual es considerado como excelente y efectivo medio de defensa al alcance de todos los mexicanos para combatir los actos de autoridad y las leyes - que se consideran que son violatorias de la Constitución Federal de la República.

Las características fundamentales del juicio de amparo, o juicio de garantías, como también es llamado, y que así lo manifestamos con anterioridad, quedan precisados en el presente artículo.

Desde otro punto de vista diremos, que el juicio de amparo tiene como finalidad constatar si con el acto reclamado se cometieron por la autoridad señalada como responsable,

(51) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. Pág. 88.

violaciones constitucionales en los casos previstos en el artículo 103 Constitucional; en el juicio de amparo, la autoridad que conoce del mismo juzga el acto que se impugna a fin de establecer si hubo o no una actuación inconstitucional, -- con el objeto de reparar la violación cometida en perjuicio personal contra el orden constitucional; por lo que el juicio de amparo constituye un control de constitucionalidad; -- tutelándose indirectamente, también el orden secundario.

Ahora bien, para establecer el objeto del juicio de amparo debemos tener en consideración que la norma jurídica consagra en favor del gobernado un ámbito de acción que -- es tutelado por la Constitución, pero si el ordenamiento -- constitucional se limitará a establecer ese ámbito de acción instituyendo las garantías individuales sin otorgar al sujeto de las mismas un medio jurídicamente eficaz para exigir -- su observancia y lograrla por la vía coactiva, sería nugatoria la protección constitucional; es por esta razón que el juicio de amparo al establecer esa vía para lograr su cumplimiento y observancia, constituye un medio de preservar las garantías del gobernado y en general, de todo el orden jurídico mexicano; protege pues al régimen normativo del país.

Tomando en consideración lo antes manifestado podemos decir que el objeto del juicio de amparo es garantizar la supremacía y observancia de la Constitución contra cualesquiera leyes o actos de autoridad que la infrinjan, tutelando el cumplimiento de las garantías individuales que consagra. Es un medio de control de las leyes ordinarias a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 -- constitucional como una garantía de correcta interpretación jurídica de la Ley y que contiene entre otras, las garantías de irretroactividad de las leyes y de audiencia. Y de la ga-

rantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 -- constitucional, en virtud de la cual los actos de autoridad -- deben estar fundados y motivados, o sea, que deben basarse -- en la existencia de una norma de carácter general y citarse -- el precepto respectivo a fin de fundar el acto de autoridad y para motivarse, deben expresarse las razones que conllevan al juzgador a la conclusión de que el caso concreto se adecúa a la hipótesis de la norma. Es indispensable, pues, que el acto se encuentre correctamente fundado y debidamente motivado para que no sea violatorio. El faltar cualquiera de esos dos requisitos trae por consecuencia la concesión del amparo para el efecto de la responsable dicte un nuevo acto fundándolo y motivándolo.

Cualquier acto de autoridad, al no ajustarse o al contravenir la Ley secundaria que deba normarlo, viola de modo concomitante la garantía de legalidad, haciendo procedente el amparo cuyo carácter extraordinario como medio de tutela de la legalidad en general se traduce en la circunstancia de que, antes de su interposición deben promoverse todos los recursos ordinarios o medios de defensa de que normativamente disponga el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo agravia. Esto constituye el principio de definitividad del juicio de amparo.

CONCLUSIONES

1.- Consideramos que partiendo con las ideas establecidas por Sir Williams Beveridge, y continuando con lo que nuestra propia Constitución establece, es conveniente dar las mismas oportunidades a todos los trabajadores, para atacar con ello en gran medida, la malvivencia y el ocio.

2.- Comprendemos y exigimos que sea el Estado quien debe de intervenir en la vía económica del país y con ello mantener la tutela a los grupos humanos, dando cumplimiento a nuestra carta fundamental de 1917.

3.- Cuando el trabajo sea la causa del riesgo o uno de los motivos que cooperaron a él, se propone obligar al patrón a las consecuencias del accidente o de la profesional, para proteger con verdadera seriedad, tanto a los trabajadores como a sus beneficiarios.

4.- Que tanto el Seguro Social como la Secretaría del Trabajo no se olviden que: accidente de trabajo es toda lesión médico-quirúrgica o perturbación psíquica o funcional, permanente o transitoria, inmediata o posterior, a la muerte, producida por la acción repentina de una causa exterior que pueda ser medida, sobrevenida durante el trabajo, en ejercicio de éste, o como consecuencia del mismo; y toda lesión-interna determinada por un violento esfuerzo, producida en las mismas circunstancias.

5.- Que se reconozca que la enfermedad profesional es todo estado patológico que sobreviene por una causa repetida por largo tiempo como obligada consecuencia de la clase de trabajo que desempeña el obrero o del medio en que se ve forzado a trabajar, y que provoca en el organismo una le-

sión o perturbación funcional permanente o transitoria, pudiendo ser asignada esta enfermedad profesional por agentes físicos, químicos o biológicos.

6.- Que se obligue a los patrones a reconocer los riesgos profesionales que sufren sus trabajadores, aún cuando la contratación se realice por intermediarios, dando protección con ello inclusive a los aprendices, para obtener - con la indemnización su protección económica.

7.- Es correcto exigir, que cuando la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, aprobó el pago de la indemnización en caso de muerte del trabajador. Vigile que si el - Instituto Mexicano del Seguro Social se comprometió entregar el cheque por la cantidad ahí establecida lo haga en un tiempo prudente, ya que en la práctica es común ver que los familiares llegan a recibir su dinero hasta dos meses después de la fecha convenida.

8.- Que el patrón se obligue a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su negocio, y adoptar las medidas necesarias para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores.

9.- Por lo que hace al juicio de amparo no debemos de olvidar, que se estableció con el propósito de proteger - de manera exclusiva los derechos individuales de la persona humana, en su sentido clásico, y que por ello recibió la denominación de garantías individuales.

10.- Consideramos necesario vigilar muy de cerca las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que como lo indicamos en este trabajo presenta una gran población de demandas en contra de dicha Institución, ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

11.- Es correcto tener mucho cuidado con la interpretación de la Ley del Seguro Social, ya que como pudimos observar lo que establece el artículo 57, puede ser fatal para el trabajador al no someterse a los exámenes médicos, cuando se encuentra su juicio en el desahogo de las pruebas en el procedimiento laboral.

12.- Es conveniente también tener presente que los procedimientos administrativos que ahí se encuentran establecidos se deben iniciar en principio, para tomar cierta ventaja en el procedimiento laboral; y obtener mejores beneficios al concluir el juicio en contra del Instituto.

13.- Es preciso indicar, que no se debe abusar del juicio de amparo, ya que las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, tanto durante la tramitación de los juicios laborales como al dictar laudo, tienen la obligación de aplicar los preceptos de la Ley Federal del Trabajo, y cuando las partes que intervienen en ellos consideran que ha habido una aplicación inadecuada de la ley o una interpretación errónea de las mismas por parte de las autoridades laborales, es cuando tienen el juicio de amparo como el medio eficaz jurídicamente para impugnar el acto de autoridad que consideren que ha lesionado sus garantías.

14.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es una autoridad porque tiene facultades para dictar y ejecutar

resoluciones que dan origen a situaciones de derecho.

15.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo fiscal autónomo porque participa de la naturaleza y de las atribuciones del Fisco, pero con facultad para regirse por leyes propias.

16.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado, porque la ley así lo establece expresamente, y tiene a su cargo la administración de un servicio público, y porque la Administración Pública central ejerce el poder de subordinación sobre él en forma tranquila.

17.- De una rigurosa interpretación del artículo - 58 de la Ley del Seguro Social, concluimos que no en todos los casos se puede hacer cómplice al trabajador, ya que en este caso el patrón tiene la obligación de dar aviso al Instituto del accidente o enfermedad de trabajo. Y además tiene a su cargo el llenado de la forma MT-I. Por lo que la omisión del trabajador no implica improcedencia de la pensión.

18.- Del análisis que se realizó a los recursos y medios de Defensa de los Particulares en el Trayecto del presente Trabajo, concluimos que todos son de gran importancia y de acuerdo a situaciones reales jurídicas de los particulares, éstos serán quienes decidan cual Medio será aplicable al caso concreto, con la presente aclaración tenemos el orden de los Recursos a interponer: Recurso de Inconformidad, Recurso de - Aclaración, Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución y Nulidad de Notificaciones; Juicio Laboral y Juicio - de Amparo.

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

- 1.- ARCE CANO GUSTAVO.
LOS SEGUROS SOCIALES EN MEXICO.
EDICIONES BOTAS. MEXICO. 1944.
- 2.- BAEZ MARTINEZ ROBERTO.
DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
EDITORIAL TRILLAS.
- 3.- BORRELL NAVARRO.
EL JUICIO DE AMPARO LABORAL.
5a. EDICION. EDITORIAL PAC. MEXICO. 1994.
- 4.- BRICEÑO RUIZ ALBERTO.
DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES.
EDITORIAL. HARLA.
- 5.- CALVO LANGARICA CESAR.
ESTUDIO CONTABLE DE LOS IMPUESTOS.
24a. EDICION. EDITORIAL PAC. MEXICO. 1994.
- 6.- DIAZ RIVADENEYRA CARLOS.
EL SEGURO SOCIAL Y SU PROBLEMATICA.
FONDO EDITORIAL COPARMEX. MEXICO. 1978.
- 7.- FERNANDEZ RUIZ SILVESTRE.
PRESTACIONES DEL IMSS.
EDITORIAL TRILLAS. MEXICO. 1990.
- 8.- GERARD BERTRAND ALEJANDRO.
MANUAL DEL SEGURO SOCIAL.
EDITORIAL LIMUSA 1a. EDICION. MEXICO. 1987.
- 9.- GUERRERO EUQUERIO.
MANUAL DEL DERECHO DE TRABAJO.
15a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO. 1987.
- 10.- HERNANDEZ ZUÑIGA LILIA.
LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES EN EL REGIMEN
DEL SEGURO SOCIAL. "TESIS" MEXICO. 1992.
- 11.- JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
TEMARIO DE ACTUALIZACION SOBRE DERECHO PROCESAL
DEL TRABAJO. MEXICO. 1987.
- 12.- J. KAYE DIONISIO.
DERECHO PROCESAL FISCAL.
EDITORIAL THEMIS. 3a. EDICION. MEXICO. 1991.

- 13.- MAGAÑA ORTEGA MELCHOR.
DETERMINACION Y COBRO DE LAS CUOTAS.
OBRERO PATRONALES ESTABLECIDAS EN LA LEY DEL SEGURO
SOCIAL. EDITORIAL. UNAM. MEXICO. 1972.
- 14.- MENDIETA Y NUÑEZ.
EL DERECHO SOCIAL.
3a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO. 1980.
- 15.- MORENO PADILLA JAVIER.
REGIMEN FISCAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
EDITORIAL THEMIS. MEXICO. 1991.
- 16.- MURUETA SANCHEZ ALFREDO.
105 PREGUNTAS Y RESPUESTAS.
SOBRE SEGURO SOCIAL. EDITORIAL PAC.
3a. EDICION. MEXICO. 1993.
- 17.- RODRIGUEZ TOVAR JOSE DE JESUS.
LA NATURALEZA JURIDICA DEL I.M.S.S.
ESCUELA LIBRE DE DERECHO. MEXICO. 1965.
- 18.- SANCHEZ LEON GREGORIO.
DERECHO FISCAL MEXICANO.
EDITORIAL CARDENAS. MEXICO. 1986.
- 19.- SANCHEZ LEON GREGORIO.
DERECHO MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
EDITORIAL CARDENAS. MEXICO. 1987.
- 20.- SANCHEZ MARTINEZ FRANCISCO.
FORMULARIO FISCAL Y JURISPRUDENCIA.
EDITORIAL TRILLAS. MEXICO. 1991.
- 21.- SANCHEZ MARTINEZ FRANCISCO.
FORMULARIO DEL SEGURO SOCIAL Y JURISPRUDENCIA.
EDITORIAL TRILLAS. MEXICO. 1993.
- 22.- TENA SUCK RAFAEL.
DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
EDITORIAL PAC. 2a. EDICION. MEXICO. 1990.
- 23.- TRUEBA URBINA ALBERTO.
NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO
DEL TRABAJO. T.II. EDITORIAL
PORRUA. S.A. 2a. EDICION. MEXICO. 1979.

LEGISLACION

- 1.- CLIMENT BELTRAN JUAN B.
LEY FEDERAL DEL TRABAJO. COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA.
EDITORIAL ESFINGE. 4a. EDICION. MEXICO. 1990.
- 2.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION Y SU REGLAMENTO.
EDITORIAL PAC. 3a. EDICION. MEXICO. 1994.
- 3.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
EDITORIAL TRILLAS. 1a. EDICION. MEXICO. 1983.
- 4.- DEL CASTILLO DEL VALLE ALBERTO.
LEY DE AMPARO COMENTADA.
EDITORIAL TUERO UNIVERSAL.
MEXICO. 1991.
- 5.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.
EDITORIAL ALCO. MEXICO. 1994.
- 6.- PEREZ DAYAN.
LEY DE AMPARO.
EDITORIAL PORRUA. 4a. EDICION. MEXICO. 1993.
- 7.- TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE.
LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 REFORMA PROCESAL
DE 1980. COMENTARIO, JURISPRUDENCIA VIGENTE Y BI-
BLOGRAFIA, CONCORDANCIA Y PRONTUARIOS. 48a. EDICION
ACTUALIZADA E INTEGRADA, EDITORIAL PORRUA. MEXICO. 1982.
- 8.- TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE.
NUEVA LEGISLACION DE AMPARO REFORMADA.
52a. EDICION. EDITORIAL PORRUA. MEXICO. 1990.

DICCIONARIOS

- 1.- CABANELLAS DE TORRES GUILLERMO.
DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. EDITORIAL HELIASTA
S.R.L. 8a. EDICION. 1974. BUENOS AIRES.
- 2.- DE PINA RAFAEL.
DICCIONARIO DE DERECHO.
EDITORIAL PORRUA. 8a. EDICION. MEXICO. 1979.
- 3.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. EDITORIAL PORRUA
Y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
2a. EDICION. MEXICO. 1987.
- 4.- PALOMAR DE MIGUEL JUAN.
DICCIONARIO PARA JURISTAS. EDICIONES MAYO
S. DE R.L. 1a. EDICION. 1981. MEXICO.

I N D I C E

INTRODUCCION:

CAPITULO I

ACTOS DEFINITIVOS O RECURRIBLES..... 7

- A.- Los que afectan a patrones..... 15
- B.- Los que afectan a asegurados..... 18
- C.- Los que afectan a beneficiarios..... 20
- D.- Los que afectan a particulares como ente jurídico.... 22

CAPITULO II

SUJETOS QUE SE VEN AFECTADOS POR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL..... 27

- A.- Sujeto activo..... 27
- B.- Sujeto Pasivo..... 30
- C.- Beneficiarios..... 36
- D.- Trabajadores del propio Instituto..... 45

CAPITULO III

RECURSOS DE LOS PARTICULARES..... 53

- 1.- Recurso administrativo..... 53
- A)- Instancia aclaratoria..... 53
- B)- Oposición al procedimiento administrativo de ejecución 60
- C)- Recurso de revisión..... 68
- D)- Recurso de aclaración..... 71
- E)- Nulidad de notificaciones..... 73
- F)- Recurso de inconformidad..... 76
- G)- Proceso administrativo..... 79

H)- Suplencia de la queja.....	83
2.- Juicio laboral.....	85
3.- Juicio de amparo.....	83

CAPITULO IV

AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS
ORIGINADAS POR LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL..... 74

A)- Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro So cial.....	94
B)- Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Me xicano del Seguro Social.....	93
C)- Tribunal Fiscal de la Federación.....	101
D)- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.....	103
E)- Poder Judicial de la Federación.....	106

CONCLUSIONES.....	114
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	118
-------------------	-----