

3
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

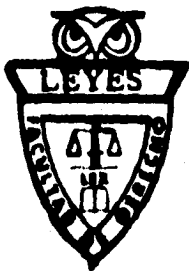
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL RECURSO DE ACLARACION ANTE EL I.M.S.S.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA :
AGUILAR CUELLAR VERONICA



CIUDAD UNIVERSITARIA



1985

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la vida,
así como la fortaleza
espiritual para superarme
y ser feliz.

A mis padres Concepción
Cuellar y Miguel Aguilar, por
su tierna, firme e íntegra
educación, soporte de mis
logros.

A mis hermanos Graciela
y José Alberto por su
ejemplo y apoyo.

A la Universidad Nacional
Autónoma de México,
particularmente al catedrático
Lic. Pedro Reyes Mireles, por
su confianza para permitirme
culminar esta etapa profesional.

EL RECURSO DE ACLARACION ANTE EL I.M.S.S

INDICE

INTRODUCCION	Pág I
--------------	----------

CAPITULO PRIMERO

LA ACLARACION COMO RECURSO ADMINISTRATIVO

1.1 ACLARACION	1
1.1.1 RAIZ ETIMOLOGICA	1
1.1.2 SIGNIFICACION GRAMATICAL	1
1.1.3 CONCEPCION JURIDICA	2
1.1.4 CONSIDERACIONES RESPECTO DEL VOCABLO	3
1.2. RECURSO ADMINISTRATIVO	4
1.2.1 CONCEPTO	4
1.2.2 OBJETIVO	7
1.2.3 ELEMENTOS	8
1.2.4 CLASIFICACION	10
1.2.5 EFECTOS	13
1.2.6 PRINCIPIOS RECTORES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS	14
1.2.7 CARACTER ADMINISTRATIVO DEL RECURSO	16
1.3 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS SOCIALES	20
1.4 RECURSO DE ACLARACION ADMINISTRATIVA	21
1.4.1 CONCEPTO	21
1.4.2 REGULACION LEGAL	23
1.4.3 REGULACION REGLAMENTARIA	26

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES JURIDICO-HISTORICOS DEL RECURSO DE ACLARACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

2.1 EN LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL	29
2.1.1 LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1942	29
2.1.2 LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973	37
2.2 EN LOS REGLAMENTOS PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRAADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO	39
2.2.1 REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE EMPRESAS, GRAADOS DE RIESGO Y CUOTAS DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE 1944	39
2.2.2 REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE EMPRESAS Y GRAADOS DE RIESGO PARA EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE 1953	43
2.2.3 REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRAADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO DE 1981	45
2.2.4 REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRAADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO DE 1994	47

2.3 EN LOS REGLAMENTOS PARA EL PAGO DE CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL	48
2.3.1 REGLAMENTO SOBRE EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL SEGURO SOCIAL DE 1944	48
2.3.2 REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL DE 1950	50
2.3.3 REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL DE 1994	51
2.4 EN LOS REGLAMENTOS DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL	53
2.4.1 REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1950	53
2.4.2 REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1979	54

CAPITULO TERCERO

EL PROCEIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE ACLARACION

3.1 ASPECTOS GENERALES	56
3.2 OBJETO	59
3.2.1 LA DETERMINACION DE CLASE	60
3.2.2 LA DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO	64
3.3 SUJETOS	66
3.4 ORGANOS ADMINISTRATIVOS COMPETENTES	68
3.4.1 CONSEJO TECNICO	68
3.4.2 CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL	69
3.4.3 DELEGADOS Y SUBDELEGADOS	69
3.4.4 PROCEDIMIENTO PRACTICO	69
3.5 FORMA DE HACER LAS ACLARACIONES	70
3.5.1 VERBAL	71
3.5.2 POR ESCRITO	72
3.6 PLAZO	73
3.7 PRUEBAS	77
3.7.1 DOCUMENTAL	78
3.7.2 PERICIAL	80
3.7.3 DE INSPECCION	82
3.7.4 TESTIMONIAL	83
3.7.5 DE INFORME	83
3.7.6 VALOR DE LAS PRUEBAS	83
3.8 LA RESOLUCION	84
3.8.1 RECTIFICACION	85
3.8.2 CONFIRMACION	85

CAPITULO CUARTO

EL RECURSO DE ACLARACION ANTE EL I.M.S.S.

4.1 ANARQUIA EN LA REGULACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE ACLARACION	87
4.2 ANALISIS DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL	90
4.2.1 SUJETOS	91

4.2.2 DERECHO TUTELADO	97
4.2.3 FORMA	97
4.2.4 RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS	101
4.2.5 OBJETO	104
4.3 FACULTAD REGLAMENTARIA	104
4.4 EL CONSEJO TECNICO COMO AUTORIDAD COMPETENTE PARA REGLAMENTAR DENTRO DEL I.M.S.S.	107
4.5 EL NUEVO REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO	108
4.5.1 CRITICA AL ARTICULO 19	109
4.5.2 NOTAS DE CREDITO	110
4.6 NECESIDAD DEL RECURSO COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA PATRONAL	115
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFIA	123
HEMEROGRAFIA	126
LEGISLACION	128
OTRAS FUENTES	129

"Tener el derecho y carecer del recurso o acción para defenderlo
es no tener nada".

FIORINI

INTRODUCCION

La posibilidad de desarrollar un tema representó desde el inicio un interés particular para la autora de la presente investigación, no sólo para obtener la Licenciatura en Derecho buscada por los pasantes, sino además por la oportunidad de brindar o aportar un conocimiento innovador al campo de la Ciencia Jurídica.

En este caso, dentro del ramo de la seguridad social despertó especial atención la derogación del procedimiento de un Recurso Administrativo denominado: "Aclaración", en el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, cuya modificación se llevó al cabo por el titular del Ejecutivo en ejercicio de la facultad reglamentaria, el pasado 29 de noviembre de 1994, fecha en la que fue publicado el nuevo Reglamento.

Al respecto fue necesario remitirnos al precepto legal que regula dicho medio de impugnación, siendo este el Artículo 274 de la actual Ley del Seguro Social; el cual cuenta a su vez con su propio Reglamento, en cuyo contenido, desde su creación a la fecha, omitió considerar el procedimiento respectivo para la interposición del Recurso mencionado, regulando únicamente el Recurso de Inconformidad, incluido también, por el precepto legal referido.

Por tal razón, a lo largo del presente trabajo hemos considerado los conceptos fundamentales del medio procesal de defensa invocado; así como los antecedentes jurídico-históricos del mismo en los diversos ordenamientos legales y reglamentarios que han regulado la normatividad del Instituto Mexicano del Seguro Social y, aquéllos que aún continúan vigentes, en los cuales hemos advertido la incongruencia entre el contenido sustantivo del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su carácter adjetivo en los Reglamentos respectivos.

En el último capítulo y en las conclusiones expuestas se trataron los errores apreciados con base en los fundamentos antes señalados, así como las posibles soluciones que quedaron planteadas a manera de propuesta, no sólo para darle congruencia a las normas conforme a lo establecido por nuestro Derecho; sino además, para evitar que sean coartados los derechos institucionales de patrón, por ser este al igual que el trabajador, un ente jurídico.

CAPITULO PRIMERO

LA ACLARACION COMO RECURSO ADMINISTRATIVO

Con la finalidad de introducirnos al tema objeto de la presente investigación, hemos considerado pertinente definir los vocablos que integran el título de la misma, así como el objetivo, los elementos, clasificación, efectos y el carácter o naturaleza jurídica de los Recursos Administrativos en general, con el propósito de demostrar la importancia de estos; y especialmente del Recurso Administrativo social denominado: Aclaración.

1.1 ACLARACION

1.1.1 RAIZ ETIMOLOGICA

Desde el punto de vista etimológico el término "Aclaración" deriva del verbo "aclarar", cuyo antecedente proviene de la expresión latina *aclarare*, de *ad*, a; y *clarus*, claro.(1)

1.1.2 SIGNIFICACION GRAMATICAL.

Aclaración.- Es un sustantivo femenino que nos remite a la "acción de aclarar o aclararse" (2)

1.- *Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado*. T. I. Selecciones
Reader's Digest Mexico 1979 p. 22

* - Idem

"Aclarar.- Dar claridad, explicar. Hacer menos tupido, espeso turbio. Volver a lavar la ropa con agua sólo. Apartar o quitar algo para dejar espacio libre. Desenredar. Lavar por segunda vez los minerales. Disiparse las nubes o la niebla. Amanecer. Purificarse un líquido al formarse poso. Declarar lo que se tenía secreto" (3)

"Aclaración.- Acción y efecto de aclarar o aclararse. Nota, comentario de una cosa oscura o confusa".(4)

"Aclarar.- Disipar, quitar lo que ofusca la claridad o transparencia de alguna cosa. Aumentar la extensión o el número de los espacios o intervalos que hay en alguna cosa...Aguzar o ilustrar los sentidos y facultades. Hacer ilustre, esclarecer... Poner en claro, declarar, manifestar, explicar. Desliar, desenredar...". (5)

1.1.3 CONCEPCION JURIDICA

"Apartamiento o supresión de lo que impide la claridad o la transparencia. Explicación. Interpretación o detalle complementario que permite la mejor comprensión. Deciframiento de un enigma o de un mensaje escrito en clave. Averiguación de un hecho oculto. Indagación de un delito o de una falta para

3 - Idem.

4 - Enciclopedia Universal Ilustrada. T. X. Espasa-Celpe. España 1967. p. 266.

5 - Diccionario de la Lengua Española. Segunda Edición. Espasa-Celpe. España 1944. p. 18

determinar su autor, desconocido en un principio o de actuación dudosa, Reparación verbal ante injuria o agravio...".(6)

1.1.4 CONSIDERACIONES RESPECTO DEL VOCABLO

Cabe destacar, que el vocablo desde el punto de vista jurídico es común que se encuentre como "Aclaración de Sentencia"; concepto cuya definición se hace necesaria, con el objeto de dejar claro que nada tiene que ver con el presente tema.

"Aclaración de autos y sentencias.- Facultad que tienen los Tribunales para aclarar o completar de oficio o a instancia de parte, los conceptos o más partes de las sentencias y autos que ofrezcan dudas en la manera como pueden ser entendidos".(7)

De los conceptos antes citados, podemos deducir que para la Ciencia Jurídica, el vocablo estudiado por sí sólo, representa un complemento importante para determinar un hecho. Sin embargo, la parte final del concepto jurídico transcrito, abre la posibilidad de conceptualizar la "Aclaración" como una defensa de carácter verbal, ante un hecho contrario a la razón y a la injusticia. Por ello, es posible que el legislador, al crear la figura de "La Aclaración Administrativa" como recurso patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), se inspirara en un concepto similar.

6. CABANELLO, Guillermo. Enciclopedia Jurídica. Buenos Aires: Manabelli, segunda Edición. Heliasta Argentina, 1961. p. 107.

7. Enciclopedia Jurídica. Buenos Aires: Manabelli, 1961. p. 107.

12 RECURSO ADMINISTRATIVO

12.1 CONCEPTO

En términos genéricos, H. Jorge Escola nos dice que: "Recurrir es, acudir ante un juez o autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es también acogerse a favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad". Y concluye diciendo que: "el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esta acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde".⁽⁸⁾

Por otra parte, Agustín A. Gordillo señala, que los recursos en lato sensu son: "... Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos legítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública".⁽⁹⁾

Por último, para el maestro Fix Zamudio, el recurso administrativo "es un derecho de impugnación que se tramita a

⁸ - H. JORGE ESCOLA PERAZICH, *Concepto, Tipos y Efectos del Recurso*
de la Facultad de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile,
México, 1990, p. 5.

⁹ - Ibidem.

través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo". (10)

Luego entonces, de acuerdo a lo anterior, el recurso es un instrumento de defensa del cual pueden hacer uso los gobernados, en contra de un acto que éstos consideren injustos, siempre y cuando, pertenezcan a un Estado de Derecho.

El Recurso Administrativo en sentido estricto, es definido por Héctor Jorge Escola como: "una actividad de control correctivo que se promueve a una instancia de parte interesada contra un acto administrativo".(11)

Emilio Margain Manautou, señala que: "es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la Administración Pública, los actos y las resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".(12)

Asimismo, el maestro Serra Rojas, lo define como: "un medio ordinario de impugnación o de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que

10 - FLO CAMUÑO, Hector. Introducción a la Doctrina y Práctica del Recurso Administrativo. México: 1981. p. 41.

11 - Cit por: ARMINA HERNANDEZ, González. Op. cit. p. 10.

12 - Cit por: Serra, p. 41.

lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el Superior Jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".(13)

Consideramos que este último concepto es el más completo, ya que contiene los elementos característicos del Recurso Administrativo; como son la causa legal que lo impulsa, los sujetos que pueden hacer uso de él válidamente, la competencia de las autoridades ante quienes debe promoverse, una doble finalidad; primero respecto de resarcir el interés jurídico del particular y por otra parte, respetar el principio de legalidad previsto en nuestro derecho, así como, la vía procedimental a seguir.

Los autores coinciden en afirmar que la necesidad de este recurso radica básicamente en que los encargados de aplicar las normas, en este caso de la Administración Pública, son humanos y por tanto, están expuestos al error, lesionando con ello al gobernado quien en defensa de su esfera jurídica afectada, hará uso de este medio de impugnación, aportando todos los elementos de prueba que estén a su alcance, con el objeto de que éstos sean valorados por la autoridad respectiva para que ésta a su vez, emita una resolución que le favorezca.

13 - SEPA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. II Decima quinta edición. Porrúa - México 1962 p. 43

1.2.2 OBJETIVO

Al respecto, es necesario destacar la doble finalidad a la que aludimos en líneas anteriores: es decir, el Recurso Administrativo persigue dos objetivos principales:

Particular.- Corresponde al sujeto agraviado hacerlo valer con la finalidad de que la autoridad competente, emita una nueva resolución apegada a Derecho, y en consecuencia, proteja los intereses jurídicos del mismo.

General.- Ejercer control sobre las autoridades para que éstas respeten el marco jurídico que les corresponde, según las atribuciones señaladas en la ley, y de esta manera respeten el principio de legalidad, propio de un Estado de Derecho.

La necesidad del Recurso está íntimamente ligada con su objeto, de tal suerte, el autor Juan C. Velázquez, al hablar de la justificación del Recurso Administrativo señala que:

"La defensa de los gobernados frente a la Administración por medio de los recursos administrativos, no solamente constituye una garantía para el gobernado sino también propicia el buen funcionamiento de la misma y en este punto es coincidente la doctrina; porque por su parte Fiorini A. Bartolomé en su libro *Teoría de la Justicia Administrativa*, manifiesta que la

interposición del Recurso contra un acto de autoridad por el Particular afectado, es una colaboración para la eficacia administrativa, entre el administrado y la administración, por lo que es en sí mismo un medio de control por el gobernado que contribuye así no sólo a procurar la juridicidad de los actos administrativos, sino también el afianzamiento de la seguridad jurídica".(14)

Otros autores como Armienta Hernández por ejemplo, señalan además en términos generales, como objetivos los siguientes:

- 1).-Una autolimitación de atribuciones discrecionales y;
- 2).-Una forma de centralización del control administrativo sobre los órganos descentralizados.(15)

Como bien puede observarse, éstos desembocan de alguna manera, en las dos finalidades ya explicadas.

1.2.3 ELEMENTOS

Son los requisitos que debe reunir el Recurso Administrativo para que sea considerado como verdadero. Al

14 - RELACIONES MANZANITA Juan C. La Inconstitucionalidad del Consejo Técnico del I.M.S.S. como Recurso Administrativo. Boletín de Información Jurídica I.M.S.S. México 1975 p. 55

15 - ARMIENTA HERNÁNDEZ Gonzalo. Op. cit. p. 50

respecto las doctrinarios han señalado varios que se resumen de la siguiente forma:

- 1).- Precisa de una resolución de carácter administrativo; algunos autores señalan que debe ser un "acto definitivo" con efectos inmediatos y no un simple "trámite administrativo". Este constituye un presupuesto material del medio de impugnación.
- 2).- Dicha resolución debe afectar la esfera jurídica del gobernado, para que éste pueda a través del recurso impugnar el acto que considera lesiona su interés.
- 3).- El gobernado, debe tener el derecho en términos de Ley, para ejercitar el mismo frente a la administración; es decir, debe estar previsto en forma expresa en la legislación.

Referente a este punto, se plantea el problema entre la Ley que crea el recurso y el reglamento que lo regula como es el caso de la Ley del Seguro Social. Gonzalo Armenta Hernández considera que el reglamento puede establecer o regular válidamente un recurso, siempre que no imponga cargas a los particulares adicionales a las establecidas en la ley.

Al respecto, es de invocarse la siguiente jurisprudencia, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito, visible en la Gaceta del Semanario Judicial No. 46, octubre de 1991, p.49 "Recursos Administrativos, excepción al principio de

definitividad cuando dichos medios de defensa se encuentran previstos en un Reglamento Administrativo y no en la ley de este Reglamento."

4).- Señalar la autoridad administrativa ante la cual debe interponerse el recurso.

5).- Requiere también, de un procedimiento legal, que fije la forma y el plazo en que ha de interponerse este medio de defensa, con la finalidad de proteger la garantía de legalidad y, en consecuencia el interés general.

6).- Asimismo, debe existir correlativamente a este derecho, la obligación por parte de la autoridad administrativa de emitir un nuevo acto resolutorio en el sentido de revocar, confirmar o modificar la resolución anterior. Este punto nos permite establecer la diferencia con el derecho de petición previsto en el artículo 80., de nuestra Carta Magna, ya que muchos autores consideran que éste es sinónimo del Recurso Administrativo; sin embargo, no es así, porque este último, debe forzosamente conocer el fondo de la cuestión planteada para poder resolver en determinado sentido y por el contrario, la garantía estipulada en el artículo 80. Constitucional, sólo obliga a la autoridad a dar una simple respuesta al peticionario y no en determinado sentido.

1.2.4 CLASIFICACION

García Caceres señala los siguientes criterios de clasificación del Recurso Administrativo:

1).- Aquellos que se refieren a la definitividad del actor para ser impugnados en la vía jurisdiccional y que son:

De agotamiento voluntario.

De agotamiento opcional.

2).- Aquellos que atienden a la autoridad ante la cual deben interponerse o la que debe resolver:

De reposición o gracioso.- Se tramita y resuelve ante y por la misma autoridad que dictó el acto impugnado.

3).- Aquellos clasificados en razón al acto que ha de combatirse.

4).- De esta manera, la doctrina española y desde el punto de vista de Jesús González Pérez señala tres tipos de recursos:

Recursos ordinarios.- Son los que no están establecidos para casos concretos.

Recursos especiales.- Entre los que se encuentran el económico administrativo, de súplica, contra decisiones ministeriales, en materia de prensa e imprenta, en materia de enseñanza media, en materia de

tesoro artistico, contra decretos; de reposición en supuestos especiales.

Recursos extraordinarios.- Precisan de un supuesto especialísimo para impugnar el acto administrativo.

5).- Por su parte la doctrina francesa, representada por Jen-Marie Auby y Robert Ducos-Ader, los clasifican en:

Recursos graciosos.- Los que se dirigen ante la misma autoridad que los resolvió.

Recursos jerárquicos.- Como su nombre lo indica, se interponen ante la autoridad superior jerárquica, que emitió la resolución.

Recursos de tutela.- Son promovidos ante la autoridad que ejerce el control de tutela.

6).- En la legislación mexicana, los juristas Serra Rojas, Velázquez Manzanita y Jesús Lopez López reconocen las siguientes clases de recursos:

Recursos ordinarios.- Son los que pueden interponerse ante la misma autoridad que dictó la resolución que se combate. Agotando con ello la vía administrativa.

Recursos jerárquicos.- Se presentan ante el Superior de la autoridad que emitió la resolución que causa agravio al particular; sin agotar la vía administrativa.

Recursos especiales.- Se promueven ante un organismo especial o distinto de los que han dictado la resolución impugnada; y que pueden o no, agotar la vía administrativa. En este último queda ubicado el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, que constituye el objeto de nuestro estudio.

1.25.- EFECTOS

Las consecuencias que produce la interposición de los Recursos Administrativos, están íntimamente ligadas a los objetivos que éstos persiguen y que ya han sido estudiados; de tal suerte que se puede hablar de:

Efectos inmediatos: Son aquellos que recaen en el particular que hace uso del medio de impugnación en comento; y que consisten en obligar a la autoridad ante la cual se interpone el recurso, a emitir una resolución conforme a las leyes y reglamentos aplicables al caso respectivo; resarciendo con ello; el daño que pudiere producirle el primer dictamen emitido el cual, según el sujeto agraviado, carece de aplicación del derecho o bien, una aplicación inexacta del mismo.

Efectos mediatos: La posibilidad de que las autoridades administrativas revisen sus propios actos para modificar, revocar o confirmar una resolución no sólo reporta un beneficio al particular afectado sino que además, permite cumplir con la legalidad exigida por un Estado de Derecho.

De hecho, el Recurso Administrativo así como otros medios de defensa, nacen después de considerar la posibilidad de error por parte de las autoridades, al dictar acuerdos o resoluciones ilegales que afecten la esfera jurídica de los sujetos pasivos de la relación.

Gabino Fraga, señala por su parte, que "la interposición del recurso con los requisitos y formalidades que la ley establece, condiciona el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la Ley ha de conocer el propio recurso".⁽¹⁶⁾

El mismo autor afirma que " por regla general la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado."⁽¹⁷⁾.

1.2.6 PRINCIPIOS RECTORES DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

¹⁶ - FRAGA, Gabino Derecho Administrativo, Décima edición
Porrúa México, 1992

¹⁷ - *Ibidem*.

Una vez emitido el acto administrativo que lesiona el interes juridico del gobernado, se tramita el Recurso Administrativo, bajo ciertos principios, que el legislador debe incluir: (18)

1).- PRINCIPIO DE LEGALIDAD OBJETIVA.- Implica la permanencia y protección del interes del gobernado, manteniendo el empleo de la legalidad y justicia en el funcionamiento de la administracion.

2).- PRINCIPIO DE OFICIALIDAD.- El procedimiento sólo se puede iniciar a petición de parte, pero su impulsión es de oficio, ya que no sólo se pretende satisfacer un interes individual, sino tambien un interes colectivo consistente en la actuación legal de la administracion.

3).- PRINCIPIO DE LA VERDAD MATERIAL.- Va encaminado a que la autoridad resuelva lo que legalmente proceda, tomando una decisión justa con todos los elementos posibles incluyendo lo allegado por el particular.

4).- PRINCIPIO DE INFORMALIDAD.- Se establece el mínimo de requisitos para que el recurrente acredite los presupuestos de sus agravios, y en caso de omisión se le debe dar la oportunidad para aclarar, corregir, depurar o complementar el escrito en que interponga el recurso.

5).- PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO.- Constituye las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 Constitucionales e implican:

Que sea tramitado y resuelto por autoridad competente.

Que se otorgue al particular la oportunidad de formular agravios, los cuales deben ser analizados y valorados por la autoridad.

Que se le permita ofrecer y rendir pruebas.

Que se deje constancia por escrito de todas las actuaciones.

Que sea expedito sin trámites que dificulten su desarrollo.

Que el particular conozca todas las actuaciones administrativas.

Y por último, que se funde y motive la resolución.

1.2.7 CARACTER ADMINISTRATIVO DEL RECURSO

El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente el bien común. Por ello, ha sido indispensable la eficaz organización de la Administración Pública Federal, la cual en términos del artículo 90 constitucional, comprende dos formas de organización:

1) Centralizada y

2) Descentralizada

Dentro de este segundo régimen, existen tres clases de descentralización:

1) Descentralización por región.- Tiene como finalidad colmar los intereses de una población que se encuentre en determinado lugar.

2) Descentralización por colaboración.- "Tiene como finalidad el ejercicio de una función pública, que necesariamente debe encomendarse a una organización privada".(19)

3) Descentralización por servicio. - "Su finalidad consiste en la administración de los servicios públicos que requieren de un procedimiento técnico especial"(20).

¹⁹ - OFICINA COPILA - Mexico El Instituto Mexicano del Seguro Social
 LA ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA. Boletín Informativo de
 Seguridad Social Año II No. 100 13 de Mayo de 1960 Mexico 1960

Gabino Fraga en su libro Derecho Administrativo, señala como elementos característicos de esta descentralización los siguientes:⁽²¹⁾

1) La existencia de un servicio público que requiera una atención de orden técnico.

2) Un estatuto legal que regule las actividades de los funcionarios encargados del servicio.

3) Participación de funcionarios técnicos en la Administración del Servicio Público.

4) Control de la Administración Pública sobre los actos realizados; y

5) La responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Todos los elementos apuntados, anteriormente están reunidos en el I.M.S.S.; por lo tanto, este es un organismo descentralizado por servicio, tal carácter le fue otorgado

20 - Ibidem. p. 9
21 - Idem

expresamente en los artículos 4o. y 5o. de la Ley del Seguro Social desde 1973.

Para satisfacer las necesidades por las que fue creado, cuenta con una regulación jurídica apoyada en la Ley del Seguro Social y reglamentos respectivos, la cual determina los poderes y facultades del Instituto, siendo éstos los siguientes:

Poder de Nombramiento.

Poder de Mando.

Poder de Decisión .- Dicta resoluciones jurídicas de diversa índole, entre las cuales figura para efectos de este estudio la calificación de clase y determinación del Grado de Riesgo de cada empresa.

Poder de Vigilancia

Poder Disciplinario

Poder para resolver conflictos de competencia entre los diversos órganos y dependencias del propio Instituto.

Poder de Revisión.- Encomendado precisamente al Consejo Técnico del Instituto, el cual resolverá los recursos que se originen en términos del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Y

es precisamente en este punto, donde se justifica que si el precepto legal invocado establece además del Recurso de Inconformidad, " el Recurso de Aclaración ", éste deriva entonces de una Ley que delimita el marco jurídico de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (I.M.S.S.); he aquí el carácter Administrativo del " Recurso de Aclaración "

13 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS SOCIALES

Tomando en cuenta los puntos a los que se ha hecho referencia, es conveniente definir los Recursos Administrativos Sociales ya que dentro de esta figura, aparece el medio de impugnación en estudio.

" Los Recursos Administrativos Sociales, son propiamente las acciones que hacen valer los sujetos de la previsión social y los patronos contra los funcionarios de las instituciones respectivas, ante los órganos encargados de resolver en la vía administrativa tales controversias ".⁽²²⁾

Estos recursos están previstos en la leyes creadoras de los institutos de previsión social y de la vivienda obrera, en calidad de organismos descentralizados de la Administración Social.

²² - TRUEBA URBINA Alberto. *Manual de Derecho del Trabajo*. T. 11.
Segunda edición. Porrúa, México, 1972 y 1977.

En el caso del I.M.S.S., corresponde al Consejo Técnico del mismo conocer las controversias o dificultades de los patrones, trabajadores y familiares o beneficiarios; según lo dispuesto en la propia Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

1.4 RECURSO DE ACLARACION ADMINISTRATIVA

Una vez ubicados en el campo de la Ciencia Jurídica, los elementos que integran el Recurso de Aclaración Administrativa, se procede a su particular estudio a partir de su propio concepto.

1.4.1 CONCEPTO

A manera de comentario cabe destacar, que son pocos los autores en materia de Seguridad Social, los que proporcionan nociones sobre esta figura jurídica.

En primer término es definida por Sánchez León como: "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, 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." (23)

A su vez, Díaz Rivadeneyra y Rafael P. Ojeda señalan que : " La Aclaración es un instrumento o 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 ". (24)

Moreno Padilla la define 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".(25)

Del análisis de los conceptos anteriores, se desprende que los mismos están integrados con los diversos elementos propios del Recurso Administrativo ya estudiados y pese a que la Ley no le otorga literalmente ese carácter, como se estudiará más adelante;

23 - SANCHEZ LEON Gregorio Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Cárdenas México 1957 p. 147

24 - POLO OJEDA. Rafael y Cécilia Díaz Rivadeneyra Tratado Teórico-Práctico de las Defensas Jurídicas del Seguro Social con un Folleto sobre el Recurso de Inconformidad Fondo Editorial Cepamex México 1970 p. 110

25 - Cit. por SANCHEZ LEON Gregorio Op. cit. p. 146

este no tiene objeción alguna para ser constituido como tal; pues aunque las definiciones transcritas no lo digan, de su interpretación es posible deducirlo.

En nuestro concepto, la Aclaración es un Recurso Administrativo previsto en la ley, que tiene por objeto impugnar una resolución de la misma naturaleza, que lesiona la esfera jurídica del gobernado y que se promueve ante un organismo competente, dentro del plazo y la forma fijada para tal efecto, con la finalidad de que éste emita una nueva resolución que en correspondencia con las pruebas apartadas confirme, revoque o modifique el acto impugnado

1.4.2 REGULACION LEGAL

El Recurso de Aclaración Administrativa está regulado en la fracción I del artículo 37, de la Ley del Seguro Social; así como en el artículo 274 del mismo ordenamiento legal.

"ARTICULO 37.- Cuando por ausencias del trabajador a sus labores no se paguen salarios, pero subsista la relación laboral, la cotización bimestral se ajustara a las siguientes reglas:

I.- Si las ausencias del trabajador son por periodos menores de quince días consecutivos o interrumpidos, se cotizará y pagará por dichos periodos 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 periodo de cuotas de que se trate, el número de ausencias sin pago de salario correspondiente al mismo periodo.

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

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

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el Reglamento correspondiente, se entenderán consentidos ".

De los preceptos legales antes invocados, se observa como se dijo anteriormente, que la Ley no otorga en forma expresa el carácter de "Recurso Administrativo" a la "Aclaración"; sin embargo debe entenderse así, porque de lo contrario, ni el Recurso

de Inconformidad está señalado como tal, y no obstante ello, desde la creación de su Reglamento se le dió ese carácter.

Por otra parte, del mismo cuerpo de leyes se deduce que la intención del legislador fue darle ese sentido, en virtud de que precisa para su validez "un procedimiento administrativo". Asimismo, cuando se estudió el concepto y los elementos del mismo, no se encontró obstáculo alguno para definirlo como tal.

Por último, existe Jurisprudencia que determina la naturaleza jurídica del medio de impugnación en comento, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito:

"INCONFORMIDAD Y ACLARACION ADMINISTRATIVA SON RECURSOS INCOMPATIBLES. Conforme al Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social y al Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo para el Seguro de Riesgos de Trabajo. Se desprende que la tramitación del Recurso de Inconformidad se encuentra previsto en el primer Reglamento citado, y la de Aclaración Administrativa en el segundo, lo que implica que al tratarse de dos vías diferentes, el interesado puede optar por una u otra, y para el caso de que se incline por la Aclaración contra la resolución que recayera a ésta, promover el Recurso de Inconformidad; en otras palabras, la Aclaración Administrativa y el Recurso de Inconformidad, en este orden pueden ser intentados sucesiva pero no simultáneamente ya que lo único que les es común

es el plazo para hacer una u otra defensa. De manera que siendo el Recurso de Inconformidad y el de Aclaración Administrativa dos vías diferentes e incompatibles entre sí, no pueden interponerse en un sólo escrito, por lo que es correcto que se prevenga para que precise cual de los dos pretende interponer, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo se desechará dicho escrito, por lo que si al cumplir con tal prevención se insiste en esa dualidad es legal que se haga efectivo tal apercibimiento".

Informe 1988, 3a parte, Tribunales Colegiados, p 750.

1.4.3 REGULACION REGLAMENTARIA

La tesis jurisprudencial citada, ya nos mencionaba uno de los reglamentos de la Ley del Seguro Social, que determinaba la Aclaración como Recurso Administrativo, y que es precisamente el terreno donde se desarrolla el presente estudio; es decir el Reglamento de los artículos 48 y 77 a 83 del mismo ordenamiento legal, denominado: "Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, en sus artículos 35 a 37 y, cuyo estudio se reserva para un capítulo posterior.

El instrumento jurídico en tratamiento fue adoptado también, por el Reglamento del artículo 19-A y 42 a 47 de la misma ley, llamado: Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social"; cuyas disposiciones refieren dicho recurso en sus artículo 16 tercer párrafo, y 18 básicamente.

Para terminar con este apartado, se hará referencia al "Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social", cuyo contenido previsto en 28 artículos y 3 transitorios, explica la forma y los terminos en que ha de tramitarse únicamente el "Recurso de Inconformidad, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1o.

"ARTICULO 1o.- La tramitación del Recurso de Inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este Reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo".

Sin embargo, el contenido de este Reglamento, desde su creación hasta la actualidad, ha contemplado como único medio de defensa el Recurso de Inconformidad, lo cual fue correcto hasta el año de 1973 que reglamentaba el artículo 133 de La Ley del Seguro Social, no obstante, en esta fecha se emitió la nueva Ley que señalaría en su artículo 274, dos Recursos Administrativos: el de inconformidad y el de Aclaración Administrativa.

Este error pretendió ser subsanado por los reglamentos ya comentados, en virtud de que ambos recogieron la figura jurídica de la Aclaración en los preceptos citados; aunque el día 29 de noviembre de 1994, el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de

Riesgos de Trabajo, derogó dicho instrumento de defensa, así como el procedimiento respectivo para hacerlo valer, lo cual sería equitativo si estuviera previsto correctamente por el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, pero no es así; razón por la cual se afirma que dicho Reglamento está incompleto y que es necesaria su modificación para adecuarlo con el precepto legal que reglamenta.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES JURIDICO HISTORICOS DEL RECURSO DE ACLARACION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Con la finalidad, de que tengamos conocimiento del origen jurídico del Recurso de Aclaración Administrativa, en el presente capítulo se ha expuesto la evolución de los ordenamientos legales y reglamentarios que han regido y rigen el aspecto relativo a las "Inconformidades", dentro del I.M.S.S.

2.1 EN LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL

2.1.1 LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1942

La exposición de motivos de la primera Ley del Seguro Social de nuestro país, muestra la imperiosa necesidad de su creación, en razón de las condiciones generales de vida por las que atravesaba la clase trabajadora y familiares; las cuales se veían reflejadas en altos índices de mortalidad, a causa de accidentes y enfermedades, entre otros infortunios; además de los riesgos de trabajo producidos durante el desempeño de las jornadas de trabajo o con motivo de las mismas.

Por esta razón, es que los apartados que integran los considerandos de la Ley original, fueron redactados en condiciones favorables a los trabajadores, no obstante ello, fueron contempladas las inconformidades también en el ámbito patronal, al través de los distintos ordenamientos legales y reglamentarios, que han regido la vida jurídico institucional del I.M.S.S.

Para efectos del presente estudio, hemos de destacar los siguientes dos rubros, los cuales fueron plasmados en la exposición de motivos de la Ley en estudio:

1).- Aportaciones.

2).- Inconformidades.

1).- APORTACIONES.

El sustento económico del Seguro Social sería constituido, según la iniciativa, por las cuotas que para tal efecto estaban obligados a pagarlos patrones, las cuales se unirían a los recursos que por su parte aportarían el Estado y los trabajadores, para hacer frente a los problemas mencionados. Sin embargo, tratándose del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, el patrón solo tenía la obligación de cotizar de acuerdo con el principio establecido en las fracciones XIV y XV del artículo 123 Constitucional; así como de los artículos 472 a 515 de la Ley Federal del Trabajo; y los preceptos 48 a 91 de la Ley del

Seguro Social, que consideraron a los patrones responsables de los riesgos profesionales a que están expuestos los trabajadores, en virtud a la actividad fundamental inherente a cada empresa.

Para llegar a la conclusión, de que el patrón era el responsable de los riesgos ocurridos dentro del trabajo, o con motivo del mismo, hemos de invocar las siguientes teorías, que el maestro: Miguel García Cruz, ha considerado como principales: (26)

Idea de Culpa o Negligencia de el Patrón.

Esta teoría hacía responsable al patrón de todos los perjuicios ocasionados a los obreros durante el ejercicio de sus labores; pero sólo procedía la reparación del daño cuando el trabajador accidentado podía probar con evidencia la responsabilidad o negligencia del patrón, lo cual resultaba imposible en la mayoría de los casos.

Responsabilidad Contractual.

El belga M. Sainlette y el francés M. Souzet, sostuvieron dicha tesis, argumentando que entre el patrón y el obrero, existía a través de la relación de trabajo, una situación de continuidad que genera derechos y obligaciones; y en razón a la

26 - Dr. GARCÍA CRUZ, Miguel: *La Seguridad Social. Bases Evolución, Importancia Económica, Social, y Política*. Sembrador Social, México, 1914, pp. 27 a 31.

equidad, el dueño del negocio debía velar por la integridad física e intelectual de sus subordinados aportando las medidas de prevención en contra de los accidentes o en su caso; reparando daños.

Teoría del Riesgo Profesional.

Equipara al trabajador accidentando con el desperfecto que pudiera sufrir cualquier máquina industrial, pues se considera que forma parte de un equipo mecánico que hace funcionar a una empresa y que produce invariablemente trastornos, mismos que aunque no sean estrictamente culpa del patrón, este debe responder por ellos, estableciendo las medidas preventivas necesarias.

Agregaba además, que dicha reparación, tenía que generalizarse para cualquier empresa, explotación, establecimiento público o privado; independientemente de la magnitud de ésta, del número de empleados y de la intensidad de la lesión.

Teoría de la Solidaridad o del Riesgo Social.

Esta teoría estimó que los accidentes y enfermedades profesionales, formaban parte del seguro obligatorio, por lo que debía atenderse su prevención, la pronta y completa recuperación de la salud, la incapacidad del trabajo y la rehabilitación.

Estos argumentos constituyeron el fundamento de lo que serian las bases para garantizar los riesgos de trabajo en la actualidad.

Garantía de Riesgos Profesionales.

Así las cosas, se llegó al razonamiento de que los patrones tenían la responsabilidad de los riesgos profesionales, mediante el pago de las cuotas que éstos cubrirían por dicho seguro. Aunque tal situación dió pauta a que los empresarios manejaran sistemas de aseguramiento libre; motivo por el cual se llevaron a cabo diversas conferencias interamericanas de seguridad social, entre las que destaca la celebrada en Santiago de Chile del 10 al 16 de septiembre de 1942, cuyos fundamentos se resumen en los siguientes:

Que los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales de que son víctimas los asalariados, los dejan junto con sus familiares en problemas económicos, lo cual se debía atenuar mediante la implantación de un seguro social que debía ser pagado por los empleadores.

Que dicho seguro debía tener el carácter de obligatorio para que una entidad sólida respondiera a tal situación.

Así mismo, debía carecer de todo lucro.

Las condiciones antes mencionadas, han sido adoptadas por la mayoría de las legislaciones.

2).- INCONFORMIDADES.

Una vez más, en este rubro la iniciativa consideró que la posibilidad de inconformarse era exclusiva de los obreros, al señalar literalmente que: " cuando el asegurado no estuviere conforme con la calificación que del carácter de enfermedad haga el Instituto, o considere que la enfermedad que sufre es profesional aún cuando no esté incluida en la Tabla, aquél puede ocurrir ante la autoridad correspondiente; de suerte que en los casos en que no se trate de enfermedades profesionales indiscutibles, la autoridad competente, recibiendo todos los elementos de prueba conducentes según el régimen establecido por nuestro sistema legislativo y de acuerdo con las normas legales aplicables, dictará la resolución correspondiente que será acatada por el Instituto".(27)

No obstante ello, del contenido del artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1942, se desprendió que la protección no fue exclusiva de los trabajadores sino que incluyó correctamente también a los patrones, quedando redactado el precepto en los siguientes términos:

²⁷ - RUEPTA MALDONADO Miguel. Ley del Seguro Social. Leyes
 FEDICER. I. M. S. S. MEXICO 1966 : 34.

"ARTICULO 133.- En caso de inconformidad de los asegurados, los patrones o los beneficiarios sobre admisión al seguro, derecho a prestaciones, cuantía de pensiones en los diversos grupos de salario y distribución de empresas por clases y grados de riesgos, se acudirá ante el Consejo Técnico el cual oyendo en defensa al interesado, decidirá en definitiva.

El reglamento fijará los plazos y las formas de hacer valer la Inconformidad"⁽²⁶⁾

El precepto anterior tuvo durante el transcurso del tiempo, las siguientes reformas:

"ARTICULO 133.- (Reformado según decreto del 3 de febrero de 1949, publicado en el Diario Oficial del 28 del mismo mes y año).

En caso de Inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidación de cuotas o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesiona los derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al

²⁶ - Colección de Decretos, Leyes, Resoluciones y Circulars.
Instituto de Derecho Comparado, S. A. M., 1949, p. 41

régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto el que decidirá en definitiva.

El reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo". (29)

"ARTICULO 133.- (Reformado según decreto del 29 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año).

En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantías de subsidio y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto, se reputarán consentidos por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca los mismos.

El reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo". (30)

29 - HUERTA MALDONADO Miguel. Op. cit. p. 172
30 - Idem

Las anteriores reformas reflejan que los conceptos para hacer valer la inconformidad patronal se ampliaron; no obstante los términos contenidos en la última modificación del precepto estudiado, el cual tuvo vigencia hasta antes de que fuera publicada la Ley del Seguro Social de 1973, por lo que solamente se podía interponer el Recurso de Inconformidad en los términos que dispusiera el reglamento relativo.

2.1.2 LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973

La Ley del Seguro Social publicada el 10. de abril de 1973, merece particular atención, en virtud de haber sido la primera Ley que plasmó en su contenido lo que hoy constituye el objeto del presente estudio: es decir, la vía de Aclaración Administrativa, como posibilidad de recurso ante un organismo competente del I.M.S.S., en sus preceptos legales 37 fracción I, y 274.

En la Iniciativa de esta Ley, se afirmó que los preceptos agregados a la misma, establecían nuevas rutas que rompían el molde clásico de los seguros sociales; no sólo para aquellos sujetos que tenían capacidad contributiva sino también, a aquéllas personas que están al margen del desarrollo económico, dando como punto de equilibrio la justicia social, que fué un principio adoptado por el Constituyente de 1917. (31)

31 - TREBBA MEBINA, Alberto. *La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Historia, Teoría, Estructura e Integración*. U N A M, México, 1977, p. 115.

Asimismo, cabe destacar que en otro considerando se estimó respecto del procedimiento lo siguiente:

" Se reordenan y agrupan las disposiciones que sobre estas materias contiene en forma dispersa la Ley vigente, con objeto de alcanzar una adecuada sistematización que facilite la consulta y aplicación de los preceptos.

En beneficio de los asegurados y sus beneficiarios se consigna que en caso de controversia sobre las prestaciones que la iniciativa otorga, los interesados podrán acudir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para ejercitar sus derechos, sin necesidad de agotar previamente el Recurso de Inconformidad ante el Consejo Técnico ". (32)

Lo anteriormente transcrito, es parcialmente congruente con lo que habría de citar en su contenido el artículo 274 de la nueva Ley, toda vez que éste sostuvo nuevamente el Recurso de Inconformidad del cual podían o no hacer uso los asegurados, beneficiarios y patrones.

Sin embargo, el legislador no justificó la inclusión del procedimiento administrativo de Aclaración en el precepto legal citado, el cual quedó redactado en los siguientes términos:

³² Leyes del Seguro Social, México, 1971, p. 49

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

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

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señala el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos ".

Así nació entonces, la vía de Aclaración Administrativa como recurso, con el precepto legal transcrito, que actualmente se encuentra en la Ley del Seguro Social vigente para esta ciudad.

2.2 EN LOS REGLAMENTOS PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

2.2.1 REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE EMPRESAS, GRADOS DE RIESGO Y CUOTAS DEL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEADES PROFESIONALES DE 1944

Es de gran importancia analizar la evolución histórica del reglamento citado, ya que en él radica la problemática del presente estudio.

Dentro de la facultad reglamentaria concedida en la fracción I del artículo 89 Constitucional, el Presidente Manuel Avila Camacho expidió con fecha 25 de febrero de 1944 el primer reglamento del artículo 44 de la Ley del Seguro Social, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de marzo del mismo año; esto tendría por objeto en atención al precepto legal invocado, determinar y graduar los riesgos de trabajo, para efecto de fijar las cuotas que cubrirían los patrones en el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

De esta forma, el Reglamento quedó integrado por nueve artículos, de los cuales el uno, dos, seis, siete y nueve, determinaban las clases y los grados de riesgo en que quedarían distribuidas las empresas para concretar así, el importe de sus cuotas a pagar por el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, estableciendo cinco clases con tres grados de riesgo para cada una (mínimo, medio y máximo); que serían determinados de acuerdo a la actividad principal a que se dedicara la empresa, para la cual el artículo nueve, enlistó las diferentes tareas de las Industrias.

El artículo ocho del mismo reglamento, dió la posibilidad a los empresarios de reducir la prima correspondiente al

pago de cuotas; siempre que éstos adoptaran medidas de seguridad que disminuyeran su grado de riesgo.

Por último, los preceptos legales tres, cuatro y cinco del mismo ordenamiento, estatuyeron lo relativo a la inconformidad que en su caso tuvieran los patrones, cuando el Instituto les modificara su autclasificación, éstos podían recurrir dicha resolución de acuerdo a las siguientes bases:

" ARTICULO 4o.- Si la empresa no estuviese conforme con la clasificación que haga el Instituto, podrá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, recurrirla por escrito ante el Consejo Técnico, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se le haga saber aquella.

Para dar curso al escrito de inconformidad, será necesario que el patrón entregue el importe de la cuota fijada por el Instituto, la que será recibida por este como pago condicional, o que otorgue fianza por la diferencia a satisfacción de aquel. " (33)

Del contenido de esta disposición legal, se deducen los siguientes supuestos:

33 - Código de Seguridad Social Comentado y Concordado. Ob
: : : 96

Que el patrón tenía la posibilidad de inconformarse en caso de considerar incorrecta la clasificación que de su empresa hiciera el Instituto.

En virtud de que remite al artículo 133 de la Ley del Seguro Social y de acuerdo a lo estudiado al respecto, el Recurso de Inconformidad era el único medio válido, ahora concretamente para el patrón, ante el Consejo Técnico del Instituto, para atacar la clasificación hecha por él mismo, de acuerdo con el reglamento respectivo.

El tiempo para interponer dicho recurso, era de quince días hábiles siguientes a la fecha en que se notificara su clase y grado de riesgo. Actualmente se conserva el mismo término.

Para dar trámite al recurso, se requería pagar condicionalmente la cantidad fijada como cuota o bien, el otorgamiento de una fianza establecida por el Instituto. Así como del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social (antes artículo 133).

Los conceptos mencionados han sido aplicados por más de 50 años, dispersos en diferentes artículos del Reglamento en cita.

2.2.2 REGLAMENTO DE CLASIFICACION DE EMPRESAS Y GRADOS DE
RIESGOS PARA EL SEGURO DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y
ENFERMEDADES PROFESIONALES DE 1953

El artículo invocado fue reformado con el Reglamento de fecha 20 de octubre de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre del mismo año, y fue redactado de la siguiente manera:

" ARTICULO 7.- Tanto los dictámenes de la Comisión Técnica de Clasificación de Empresas, aprobados por el Comité Consultivo, como las resoluciones que emanen del Director General según lo previsto en el inciso e) del artículo anterior, serán recurribles ante el Consejo Técnico del Instituto en los términos del artículo 133 de la Ley del Seguro Social. El Consejo tomará en consideración las opiniones que hubiere emitido el Comité Consultivo en su conjunto o los miembros del mismo aisladamente".(34)

Con este nuevo contenido podría pensarse que fueron reducidos los supuestos analizados en el reglamento anterior; sin embargo, no es así, lo que sucedió es que en este Reglamento fueron considerados diversos artículos que en congruencia con la Ley del Seguro Social, permitieron una mejor aplicatoriedad de las normas jurídicas que hacen posible el Derecho de la Seguridad

34 - Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgos para el Seguro de Accidentes y Enfermedades Profesionales. Diario Oficial de la Federación 1º Diciembre 1953 p. 6

Social y cuyo estudio sería bastante extenso, por lo que el interés de este trabajo se dirige al artículo transcrito; en virtud de constituir la única defensa patronal ante el Instituto, en razón a la determinación de clases y grado de riesgo que éste hace de las empresas a través de sus órganos respectivos.

Correspondía en términos del Reglamento, a una Comisión Técnica designada por el Instituto a propuesta del Director General; clasificar, aumentar o reducir los grados de riesgo de y primas correspondientes de las empresas; la cual dictaminaba al respecto, previo estudio de las condiciones de trabajo existentes, dictamen que posteriormente sería aprobado por unanimidad de votos por el Comité Consultivo del Instituto para elevarlo a resolución (artículo 50. del Reglamento, en congruencia con el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley del Seguro Social).

La resolución tomada, imponía al patrón la obligación de pagar la prima respectiva por el Seguro de Riesgos de Trabajo; y si en su caso, el patrón consideraba incorrecta la determinación aprobada por el Comité Consultivo; este tenía, mediante lo dispuesto por el artículo citado, el 13 del mismo Reglamento, y 133 de la Ley del Seguro Social, la posibilidad de interponer el Recurso de Inconformidad con el objeto de modificar la resolución que respecto de su empresa se hubiera dictaminado y cubrir así, sus cotizaciones de acuerdo con la clase y grado por él considerados, por lo que tenía que demostrarlo en los términos del Reglamento del

artículo 133 de la Ley del Seguro Social (Recurso de Inconformidad).

Si el patron lo demostraba, el Instituto estaba obligado a bonificar a las empresas las diferencias correspondientes.

El Recurso de Inconformidad habia sido hasta este momento, la unica vía de defensa administrativa con la que contaba el patrón inconforme por una resolución de clasificación de grado de riesgo de su empresa y clase que el Instituto hiciera sobre su centro de producción.

2.2.3 REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO DE 1981

El día 29 de junio de 1981, el Presidente Constitucional José Lopez Portillo expidió el nuevo Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgos del Seguro de Riesgos de Trabajo, el cual abrogó según su artículo segundo transitorio, diversas disposiciones del reglamento anterior.

La expedición del nuevo Reglamento implicó la ampliación de sus disposiciones: es decir, a diferencia del Reglamento anterior, que contaba solamente con catorce artículos y tres transitorios, éste para ser acorde con la Ley del Seguro Social

de 1973, incluye en su contenido 41 artículos y cuatro transitorios, dividiendolos en cinco capítulos a saber:

Disposiciones Preliminares

De la Clasificación de Empresas

De la Determinación de los Grados de Riesgos

De Los Organos Administrativos y sus Atribuciones

De los Procedimientos

En el capítulo relativo a los procedimientos señala en artículo expreso la opción al patron inconforme de presentar Recurso de Aclaración Administrativa según lo dispuesto por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, quedando el precepto de la siguiente manera:

" **ARTICULO 35.-** El patron que este en desacuerdo con la resolución sobre su clasificación, o la que determine su grado de riesgo, podrá acudir en la vía administrativa de aclaración ante la dependencia técnica responsable de la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgo sin perjuicios de que pueda

interponer el Recurso de Inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y del Reglamento respectivo". (35)

Luego entonces, fue el primer Reglamento que le otorgó al patron en diversas disposiciones, aparte de la anotada, el derecho de hacer uso del Recurso de Aclaración Administrativa independientemente del Recurso de Inconformidad; en casos de insatisfacción respecto del dictamen de clase y grado de riesgo que el Instituto resolviera sobre su negociación. Esto, en atención a lo dispuesto por el artículo 274 de la nueva Ley del Seguro Social.

2.2.4 REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO DE 1994

Antes de entrar al análisis de los preceptos que le dieron vida a la figura jurídica en trato, es oportuno destacar que el Reglamento en vigor de fecha 25 de noviembre de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 del mismo mes y año, derogó en contra del contenido del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, dicho recurso.

Dejando nuevamente el Recurso de Inconformidad como única instancia de defensa patronal en contra de una incorrecta

13. Ley del Seguro Social para la Clasificación de Empresas y Establecimiento de Grados de Riesgo de Trabajo, Reglamento del Seguro de Riesgos de Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1994.

resolución sobre la clasificación y determinación del grado de riesgo, impuesto al empresario, por órganos competentes del Instituto; como se dispuso desde el primer Reglamento hasta el del año de 1964. De ahí que la disposición quedo redactada en los siguientes términos:

"ARTICULO 35.- El patrón podrá impugnar la resolución que rectifique su clasificación o grado de riesgo, mediante el Recurso de Inconformidad establecido por la Ley y el Reglamento del artículo 274 de la misma ".

Objeto fundamental de este estudio es deducir durante el desarrollo del mismo la legalidad o no, de la disposición enunciada.

2.3 EN LOS REGLAMENTOS PARA EL PAGO DE CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL

2.3.1 REGLAMENTO SOBRE PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL SEGURO SOCIAL DE 1944

Durante la investigación hecha al respecto, nos sorprendió tener conocimiento que el primer Reglamento Sobre Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social de fecha 18 de abril de 1944, y publicado el 29 de marzo del mismo año; ya regulaba en sus preceptos "las aclaraciones"; mismos que a la letra dicen:

"ARTICULO 12.- Si el Instituto, al revisar y analizar la cedula de liquidacion de cuotas, advierte errores u omisiones con relacion al pago de las cantidades que legalmente deben cubrirse o cualquier otro dato o particular, lo comunicara al patron para que en el termino de quince dias habiles haga las aclaraciones pertinentes, y en su caso pague las diferencias correspondientes, si asi quiere hacerlo". (36)

En este mismo sentido el siguiente articulo reguló las mencionadas "aclaraciones", de la siguiente forma:

"ARTICULO 13.- Si dentro del plazo de aclaraciones a que se refiere el articulo anterior no las presenta el patron o en caso de presentarlas no desvirtúa las observaciones del Instituto, o estando conforme con ellas no ha realizado el pago correspondiente, este formulará la liquidación complementaria que proceda, la que debiera ser pagada por el patron en el término de quince días hábiles a contar de la fecha de la notificación". (37)

Sin embargo, como se desprende de la redacción de los artículos transcritos, inferimos que las aclaraciones ahí plasmadas, no corresponden propiamente al caracter de Recurso Administrativo con que ha sido estudiada, si no que se trata de cuestiones de

11 - Reglamento sobre Regime de Cuotas y Contar de Cuotas de.
 Seguro Social. Centro Central de la Seguridad. 16
 Abril 1944 p. 117
 12 - Idem

simple trámite, esto también se corrobora porque los artículos 17 a 22 del Reglamento en cita, regulan como medio de defensa en favor de los particulares al Recurso de Inconformidad.

Además de lo estimado, también juzgamos que carece del carácter antes dicho, porque no fué sino hasta 1973, cuando la Ley del Seguro Social de esa fecha generó en su artículo 274 la figura jurídica en estudio.

2.3.2 REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL DE 1950

Este Reglamento fue publicado el 2 de septiembre de 1950, y al igual que el anterior, continuó regulando las "aclaraciones", pero, con el significado estricto de la palabra; y en los artículos que siguen:

"ARTICULO 16.- Si el Instituto, al revisar las liquidaciones presentadas por los patrones, advierte errores u omisiones en relación con el importe de las cuotas que debieron enterarse, o aquéllos resultaren de las actas que levanten sus inspectores en visitas a las empresas, hará las correcciones u observaciones que procedan comunicándolas al patrón para que en un término de quince días hábiles formulen las aclaraciones

pertinentes, debidamente fundadas, y para que en su caso pague o reciba las diferencias correspondientes". (38)

"ARTICULO 17.- ...La liquidación formulada en los terminos de los párrafos anteriores se notificará al patrón para que en un término de quince días hábiles aduzca las **aclaraciones** debidamente fundadas que estime pertinente, y para que en su caso entere las cotizaciones adeudadas". (39)

"ARTICULO 19.- Si dentro del plazo establecido por los artículos 16 y 17 de este Reglamento el patron no formula **aclaraciones** o éstas no desvirtúan las observaciones del Instituto, ni efectúa el pago de los adeudos que resulten a su cargo, se le girará una liquidación por el importe de éstos". (40)

2.3.3 REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL DE 1994

El actual Reglamento de los artículos 19-A y 42 a 47 de la Ley del Seguro Social, fué creado el 21 de noviembre de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 del mismo mes y año.

38 - Reglamento para el pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social, Ley del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 21 de Noviembre de 1994, p. 43

39 - Idem.

40 - Idem.

Este siguió plasmando en su contenido las "aclaraciones" en los mismos términos de los reglamentos que lo preceden:

"ARTICULO 10.- ...Las cantidades enteradas al Instituto se consideraran recibidas por éste, sin perjuicio de las aclaraciones o rectificaciones a que hubiere lugar".

"ARTICULO 16.- ...No obstante lo anterior el particular podrá formular aclaraciones dentro de un plazo de cinco días hábiles contado a partir de la notificación de la liquidación ante la subdelegación que le corresponda. Dichas aclaraciones solo podrán versar sobre errores aritméticos, mecanográficos o situaciones de hecho que no impliquen una controversia jurídica y serán resueltas de inmediato, acentándose su procedencia o improcedencia en el cuerpo de la liquidación. En caso de ser improcedente la aclaración podría impugnarse a través del recurso de inconformidad en los términos legales".

"ARTICULO 18.- Si dentro del plazo establecido en el artículo anterior, el patrón no formula aclaraciones o estas no desvirtúan el contenido de las liquidaciones emitidas, y no efectivo en este término el pago, ni impugnó las mismas, se procederá hacer efectivo su importe, actualización y recargos en los términos del artículo 271 de la Ley".

A nuestro juicio, los preceptos invocados continúan otorgándole a la figura de la "Aclaración" el carácter de simple trámite y no de recurso. Por lo tanto, creemos pertinente omitir esta figura del Reglamento en cita, al igual que en el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, para que sea trasladada al Reglamento correspondiente, en los términos del artículo 274 de la Ley de la materia.

24 EN LOS REGLAMENTOS DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

24.J REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1950

Este Reglamento fue creado el 20 de octubre de 1950 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre del mismo año. Como era de esperarse, y en razón al título del propio Reglamento, este normó el precepto 133 de la entonces vigente Ley del Seguro Social, cuyo contenido ya ha sido estudiado en este mismo capítulo, de donde se desprende que el Reglamento en trato, únicamente estableció el procedimiento para hacer valer el medio de defensa contenido en el precepto legal reglamentado; es decir, el Recurso de Inconformidad. Así nos los hizo saber su artículo 1o. el cual estipuló lo siguiente:

"ARTICULO 1o.- La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 133 de la Ley del Seguro Social se ajustará a las disposiciones de este Reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación y a las de la Ley Federal del Trabajo" (41)

Este artículo señaló en forma correcta el objeto a cumplir por el Reglamento mencionado.

2.1.2 REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1979

Los términos de este Reglamento son los mismos que del Reglamento anterior, solamente que éste fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de agosto de 1979. Sin embargo, y pese a la modificación que había sufrido el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, este Reglamento omitió considerar tal modificación, cubriendo el mismo objeto del Reglamento anterior, señalando expresamente en su artículo 1o. lo siguiente:

"ARTICULO 1o.- La tramitación del recurso de Inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este Reglamento o en su

41 - Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social.
Diario Oficial de la Federación - 17 Noviembre 1968.
p. 125

defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo".

Por lo anterior, afirmamos que dentro de este último Reglamento debe estar regulado el instrumento jurídico de defensa al que hemos estado haciendo referencia.

CAPITULO TERCERO

EL PROCEEDIMIENTO DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE ACLARACION

El único procedimiento que tuvo el medio de defensa jurídico al cual hacemos referencia, estuvo situado en el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 29 de junio de 1981. Por lo que es menester tratar los preceptos reglamentarios que lo contuvieron antes de su derogación.

3.1 ASPECTOS GENERALES

La exposición de motivos de la ley original del Seguro Social consideró, en apoyo a la fracción XIV y XV del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo; que los patrones debían contribuir al financiamiento del Instituto, cubriendo cuotas por el ramo de Seguro de Riesgos de Trabajo; en virtud de ser el patrón, el responsable del elemento "riesgo objetivo" el cual se determinaba por la forma y proceso de trabajo de la empresa, maquinaria, medios técnicos de protección y medidas preventivas de accidentes. De acuerdo con los artículos 60 y 85 de la Ley del Seguro Social, el patrón estaría relevado de esa responsabilidad, para lo cual el Instituto tendría que diferenciar a las empresas por clases y porcentajes de riesgo con el propósito de pagar aportaciones

equitativas y proporcionales en razón directa a la peligrosidad de cada empresa.

De estos argumentos deriva la necesidad de la creación del Reglamento de los artículos 48 y 77 a 83 de la Ley del Seguro Social, del cual se dará a conocer en términos genéricos su contenido con la finalidad de observar cuales son las resoluciones o dictámenes, que en un momento dado, pueden lesionar la esfera jurídica de los particulares, provocando con ello, un estado de inconformidad que los coloca en la situación de acudir a los medios de defensa previstos en la ley para combatir dichas resoluciones y lograr con esto la correcta aplicación del Derecho y por ende, el respeto al principio de legalidad al que aludimos en líneas anteriores.

En primer término, los artículos reglamentados, se encuentran previstos en la sección quinta denominada " del régimen financiero ", del capítulo III correspondiente al Seguro de Riesgos de Trabajo, en la ley vigente del Seguro Social, los cuales, se refieren a las cuotas que deben aportar los patrones y demás sujetos obligados, por el Seguro de Riesgos de Trabajo, en razón directa de la actividad desarrollada por la empresa cuya titularidad corresponde a éstos.

Esto implica, derivado de la ubicación en la ley, así como del contenido de los preceptos reglamentados; que el Instituto tiene, entre otras tareas, la de recaudar recursos financieros

necesarios sobre el Seguro de Riesgos de Trabajo; pero, con la justificación legal que origina dicho cobro a los patrones. Es decir, las bases que han de tomarse en cuenta para determinar el monto de la prima a cubrir por el seguro de accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de sus labores. He aquí la justificación del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo. Cuyo objetivo es precisamente, establecer la clasificación de las empresas y la determinación de los grados de riesgo y primas a cubrir respecto de la rama del Seguro mencionado. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1o. del propio Reglamento.

"ARTICULO 1.- Las disposiciones de este Reglamento, norman la clasificación de las empresas y la determinación de los grados de riesgo y prima para la cobertura del Seguro de Riesgos de Trabajo, a que se refiere la Ley del Seguro Social.

Para los efectos de este Reglamento, por empresa o patrón se entiende al sujeto obligado, tanto a la inscripción de los sujetos de aseguramiento, como al pago de la cuota del Seguro de Riesgo de Trabajo. Al Instituto Mexicano del Seguro Social se le mencionará como "Instituto" .

Luego entonces, el Instituto cobra por el Seguro de Riesgos de Trabajo las primas respectivas a los patrones, dependiendo de la clase y el grado de riesgo de cada empresa.

conforme a las normas del Reglamento citado; de manera que a mayor clase y grado de riesgo, mayor será la cuota a cubrir y viceversa. Por tanto, el Instituto debe a través de sus organismos, ser cuidadoso al emitir los dictámenes de ubicación de las empresas ya que los particulares o patrones, se negarán a pagar la cuota correspondiente de dicho seguro si su determinación de clase y grado de riesgo carece o no se apega estrictamente a las normas legales y reglamentarias respectivas. Paralelamente interpondrán los medios de impugnación a que tienen derecho conforme a la ley, para combatir la resolución de clasificación y ubicación de Grado de Riesgo, emitida respecto de sus empresas.

3.2 OBJETO

El propósito de la interposición del Recurso Administrativo de Aclaración, es el mismo de todos los recursos; es decir, combatir una resolución determinada, ante una autoridad competente que lesiona la esfera jurídica del particular, con la finalidad de que se emita nuevamente un dictamen relativo en este caso, a la determinación de clase y grado que respecto de una empresa se haga.

Las resoluciones que pueden ser impugnadas a través de este recurso, en el Reglamento en estudio, descansan en las siguientes causas previstas en el artículo 35 del Reglamento anterior:

3.2.1 LA DETERMINACION DE CLASE

Deriva en términos del Reglamento de varios supuestos a saber:

- 1).- Rectificación de autoclasificación
- 2).- Clasificación de oficio
- 3).- Cambio de clase:
 - a).- Por fusión de una empresa a otra.
 - b).- Empresas de actividad distinta.
 - c).- Por revision.
 - d).- Por registro de centros de actividades múltiples.

1).- RECTIFICACION DE AUTOCLASIFICACION

La autoclasificación, es la clasificación que respecto de su empresa realiza el patrón, en términos del artículo 10 del Reglamento; para lo cual deberá atender al Catalogo de Actividades previsto en el artículo 13 del mismo; y en caso de que su actividad principal a desarrollar no se encuentre prevista expresamente en el precepto mencionado, tendrá que hacerlo tomando en cuenta una

actividad analoga para su clasificacion según lo dispuesto por el artículo 14.

Asimismo, para efecto de que el Instituto tenga oportunidad de verificar si la clasificacion hecha por el empresario es o no correcta, el mismo estará obligado a proporcionar los siguientes datos: (artículo 11)

- 1).- Actividad o actividades a que se dedique.
- 2).- Número y tipo de instalaciones, establecimientos, dependencias y talleres.
- 3).- Artículos que fabrica.
- 4).- Procesos de trabajo, maquinaria, equipos y herramientas realizados.
- 5).- Bienes y artículos con los que comercia o servicios que presta.
- 6).- Materias primas y materiales empleados
- 7).- Medios y substancias que puedan representar riesgo a los trabajadores.

Una vez valorados los elementos anteriores por la dependencia técnica responsable del Instituto, ésta determinará si la clasificación hecha por el patrón es correcta o no. En este último caso, se le rectificara la clase según la información reunida (artículo 17 y 18). La cual, se dará a conocer al patrón, quien en caso de inconformidad podrá combatirla con los medios legales previstos para tal efecto.

2).- CLASIFICACION DE OFICIO (ARTICULO 10)

Corresponde al Instituto clasificar de oficio a la empresa, cuyo patrón omita proporcionar en su registro la clase en que considere deba quedar su establecimiento . Esta deberá considerar los elementos de los artículos 11, 13 y 14, así como practicar la visita al centro de trabajo que señala el artículo 21, con la finalidad, de que la dependencia respectiva, pueda inspeccionar: los riesgos de trabajo en las instalaciones, dependencias y talleres de las empresas; derivados de su actividad primordial, proceso de producción, maquinaria, equipo, material y materia prima utilizada, así como sustancias y medios ambientales que representen algún tipo de riesgo para los trabajadores.

Es lógico pensar que el Instituto puede excederse en clasificar a la empresa por la actividad que desarrolle o por analogía de la misma; ya que en tal caso cubrirá una prima mayor por este ramo de seguro. Sin embargo , contra esta determinación

también existen procedimientos administrativos, de los cuales pueden hacer uso los sujetos que cubren la cuota.

3).- CAMBIO DE CLASE O RECLASIFICACION

Existen tres hipótesis que dan origen a este supuesto:

a).- Por fusión.- (Artículo 4 fracción I; 5, primer párrafo y 10). Se trata de la incorporación de una actividad a la ya existente, por tanto deberá precisarse qué empresa subsiste, además de mencionar los datos relativos a la fusionada. En este caso, primero obrará la clasificación hecha por el patron y después, la reclasificación.

b).- Empresas de actividad distinta.- (Artículo 6). Se trata de la realización de una actividad distinta a la actividad ya declarada, que no contribuye a la realización de los fines de la primera. Esta no constituye propiamente una reclasificación; más bien, corresponde a una doble clasificación porque se le asigna un registro patronal distinto a la primera. Sin embargo, las resoluciones respectivas pueden ser motivo de conflicto.

c).- Por revisión.- (Primer párrafo artículo 79, 80 y 83 de la Ley; 7o. y 20o. del Reglamento). La revisión es promovida cada tres años por el Consejo Técnico y recae en estudios realizados por el Instituto, básicamente sobre los índices de siniestralidad registrados por las empresas; los que deberán ser

presentados a los servicios de Actuaría y sometidos a la consideración del Comité Consultivo del Seguro de Riesgos de Trabajo, para que posteriormente sean acordados por el Consejo Técnico del Instituto. En caso de decidir un cambio de clase, deberá ser notificado al dueño del centro de trabajo, para que proceda conforme a su derecho convenga.

d).- Por registro de centros o actividades múltiples.- (Artículo 16). La diversidad de actividades y/o establecimientos para un mismo fin, deberán tener una sola clasificación siempre, que éstas se encuentren en una misma jurisdicción del municipio o del Distrito Federal. En caso de que el Instituto emitiera una doble clasificación, dicha determinación, podrá ser también, materia de impugnación.

322 LA DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO

El Reglamento contempla tres grados de peligrosidad, de los establecimientos mercantiles, según su actividad desarrollada en cada uno de ellos, los cuales son:

a) Grado máximo.

b) Grado mínimo.

c) Grado medio: (Artículo 79 párrafo 2o. de la Ley y 12 del Reglamento). La propia Ley es la fuente que determina que al

inscribirse el patron por primera vez ante el Instituto y una vez clasificado conforme a las actividades señaladas en el articulo 13, se colocara invariablemente a la empresa en el grado medio de la clase que le corresponda. Esta ubicacion legal respecto del grado de riesgo, no podra ser modificada sino despues de un año de vigencia.

d) Modificación de grado (Articulo 80 de la Ley y 24 del Reglamento). Transcurrido el año que la ley exige para la modificación del grado de riesgo, este puede disminuir o aumentar según los datos estadísticos que arrojen las fórmulas contempladas en el reglamento para calcular el índice de peligrosidad de cada empresa, tales fórmulas deben tomar en cuenta los siguientes elementos: (artículo 26)

1).- Número de casos.

2).- Número de días subsidiados por incapacidades permanentes, parciales o totales.

3).- Suma en por ciento de las valuaciones de las incapacidades permanentes, parciales o totales.

4).- Número de defunciones.

5).- Número de trabajadores promedio expuestos al riesgo.

Tomando en cuenta lo anterior, procederá una resolución que determine un aumento o disminución del grado de peligrosidad. Ambas resoluciones pueden ser impugnables; es decir, la que determina un aumento porque obviamente subirá la prima a cubrir por parte del patrón, pero también, aquella que dictamina una disminución de grado, porque puede ser que la empresa estuviera cotizando en el grado máximo y el patrón pretendiera a través de su petición y en razón al número de sus siniestros registrados, cotizar en el grado mínimo; y el Instituto podría disminuir solamente un grado, colocándola con ello, en el grado medio.

Cabe advertir, que en caso de que la empresa considerara tener un grado menor al que venía cotizando, ésta podía, en términos de la fracción VIII del artículo 24 de este Reglamento, solicitar dicha reducción y en caso de que la resolución no le fuere favorable, podía hacer uso del Recurso Administrativo de Aclaración; además, del de Inconformidad. Como sucedía en todas las resoluciones emitidas por el I.M.S.S. y que han sido estudiadas a lo largo de este capítulo.

3.3 SUJETOS

Los sujetos que tenían derecho a impugnar las resoluciones antes descritas en la vía Administrativa de Aclaración, son precisamente los patrones, porque como dueños de la empresa

de la cual se emite el dictamen de clase y grado, sobre ellos recae la lesión jurídica que un momento dado cause dicha determinación. Entonces, a pesar de que el artículo 274 de la ley de la materia prevé que los sujetos que pueden recurrir a las resoluciones emitidas por el Instituto, son los asegurados, beneficiarios y patrones; sin embargo, las resoluciones derivadas del Reglamento en cuestión, sólo afectan los intereses empresariales. Por lo tanto, es el patron a quien le corresponde ejercer el mecanismo de defensa en comento.

Así también, lo disponía el artículo 35 del Reglamento anterior, cuyo contenido era el siguiente:

"ARTICULO 35.- El patrón que esté en desacuerdo con la resolución sobre su clasificación o la que determine su grado de riesgo, podrá acudir en la vía Administrativa de Aclaración ante la dependencia técnica responsable de la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgo, sin perjuicio de que pueda interponer el Recurso de Inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y del Reglamento respectivo".⁽⁴²⁾

Por tanto, se afirma que el Recurso Administrativo de Aclaración es un medio de defensa exclusivo de los patrones, cuyo procedimiento para interponerlo estaba previsto en el capítulo

⁴² - Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Empleo del ITCSS. Caja Coste México, 1974, p. 210.

denominado "De los procedimientos " del Reglamento anterior, y que en noviembre de 1974 quedaron derogadas las disposiciones que regulaban el procedimiento de dicho recurso. Aunque el aspecto sustantivo del mismo, siga contenido por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

3.4 ORGANOS ADMINISTRATIVOS COMPETENTES

En virtud de que el I.M.S.S. es un organismo descentralizado, éste goza de autonomía para establecer sus propios órganos administrativos, capaces de emitir resoluciones con plena validez, así como para conocer de los recursos que las impugnen.

Con respecto al tema en tratamiento, el Instituto está facultado en términos de la fracción XVI del artículo 240 de la ley a: " ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del Seguro de Riesgos de Trabajo ". Tarea que delega en sus órganos que lo conforman.

3.4.1 CONSEJO TECNICO

Así pues, la fracción XIII del artículo 253 de la misma ley, señala que corresponde al Consejero Técnico, autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales, para examinar y resolver el Recurso de Inconformidad a que se refiere el artículo 274. Aunque

como ya se mencionó no es únicamente el Recurso de Inconformidad el contenido en el precepto; sino también el de Aclaración.

3.4.2. CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL

En estos términos y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 258 B en su fracción IV y la fracción II del artículo 33 del Reglamento anterior, es el Consejo Consultivo Delegacional, el órgano administrativo competente para conocer y decidir en su circunscripción territorial de la Delegación respectiva, los Recursos de Aclaración e Inconformidad, previstos en el precepto legal mencionado.

3.4.3. DELEGADOS Y SUBDELEGADOS

Corresponde a los delegados y subdelegados, según la fracción V del artículo 258 C y la fracción II del numeral 258 O; recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al órgano administrativo mencionado para su conocimiento y determinación.

3.4.4. PROCEDIMIENTO PRACTICO

En la práctica, al ser presentada la Aclaración Administrativa, ya sea en sede delegacional o subdelegacional u oficina Administrativa, la Delegación la turnaba a Servicios Jurídicos, en donde coadyuvaban el Departamento de Seguridad en el Trabajo y Clasificación de Empresas con la Oficina de

Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo; los cuales reunían la información necesaria y elaboraban un proyecto de dictamen que se enviaba posteriormente al Comité Consultivo que analizaba y resolvía y en su caso notificaba el proyecto; mismo que era devuelto a la sede Delegacional y una vez recibido por el Jefe de Servicios Jurídicos se notificaba al patrón interesado.

El procedimiento arriba detallado fue aplicado antes de que fueran derogadas las disposiciones relativas a la Aclaración, en el Reglamento en estudio.

Por lo que, como dice el Maestro Moreno Padilla: " El llamado Recurso de Aclaración Administrativa es propiamente una instancia que se presenta ante los propios órganos de decisión encargados de la clasificación de empresas o determinación del grado de riesgo..." (43). Y que mientras tenga vigencia en la ley debe continuar su aplicación.

3.5 FORMA DE HACER LAS ACLARACIONES

La falta de regulación del procedimiento Administrativo de Aclaración por el Reglamento correspondiente, dió lugar a que ésta fuera presentada ante las autoridades competentes, conforme a la costumbre y a la Jurisprudencia expedida para tal efecto. De esta manera, existieron dos formas para su interposición:

43 - MORENO PADILLA Javier. *Regimen Fiscal de la Seguridad Social*. Temis Mexico 1981 p. 201

3.5.1 VERBAL

No obstante, que nuestro Derecho patrio debe hacerse valer por escrito, según los preceptos constitucionales 14 y 16; el Recurso Administrativo de Aclaración podía ser llevado a cabo a nivel mostrador. Es decir, podía acudir el patrón o su representante legal acreditado con una carta poder, ante la oficina respectiva y manifestar verbalmente su inconformidad respecto del dictamen emitido, llevando los documentos necesarios para comprobar la ilegalidad de la resolución. De esta forma se hacía valer el Recurso Administrativo de Aclaración.

Pese a que era común presentar en esta forma dicho recurso, en la mayoría de los casos no tenía el éxito esperado; en este sentido el Cuarto Tribunal en materia Administrativa del Primer Circuito, emitió la siguiente Jurisprudencia:

"SEGURO SOCIAL: LA SOLICITUD DE FORMULAR ACLARACION POR ESCRITO, NO DEPARA PERJUICIO AL PARTICULAR. El hecho de que la autoridad administrativa sin fundamento solicite al particular que formule sus aclaraciones por escrito, no es una determinación que le depara perjuicio, pues aún alejada de la ley, le otorga la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga, y si el inconforme prefiere formular aclaraciones verbalmente, es manifiesto que tal proceder es su responsabilidad, ya que evidentemente tal actuación difícilmente puede acreditarse:

ahora bien, si pese a que con la forma elegida por el particular para expresar las aclaraciones que estimó conducentes, se emite la resolución procedente, no por ello queda indefenso, en virtud de que la Ley del Seguro Social expresamente regula el medio de defensa legal ordinario contra resoluciones que decidan sobre alguna obligación prevista en la ley de referencia y se le haga saber al particular para que, si la estima contraria a derecho, la impugne".

Semanario Judicial. 8a. Época. Tomo IX. Mayo 1992. Tribunales Colegiados p.533.

Derivado de la tesis expuesta, el instrumento de defensa, podía ser de carácter verbal, no obstante que fuera requerida en forma escrita por la autoridad administrativa correspondiente. Sin embargo, la misma tesis advierte acertadamente, la responsabilidad del empresario al elegir esta manera de manifestar su inconformidad respecto de una resolución; en virtud de la dificultad existente para probar dicha actuación. Lo cual es indispensable para interponer en su caso, otros medios de defensa dentro del plazo legal oportuno.

3.5.2 POR ESCRITO

Presentar dicho medio de impugnación a través de un escrito, era una formalidad acorde con nuestro Derecho, así lo confirma la tesis Jurisprudencial dictada por el Cuarto Tribunal

Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que a la letra dice:

" SEGURO SOCIAL.- INSTANCIA DE ACLARACIONES DEBE SER POR ESCRITO Y NO VERBAL. La instancia de aclaraciones establecida por la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social debe ser por escrito y no verbal, ya que el Derecho Mexicano siempre debe ser por escrito de acuerdo con los artículos 14 y 16 Constitucionales".

Semanario Judicial 8a. Epoca. Tomo XI. Enero 1993. Tribunales Colegiados. p. 333.

Por lo anterior, deducimos que ambas formas eran válidas para interponer la Aclaración como medio de impugnación, en contra de las resoluciones que determinaban la clase y el grado de las empresas en los términos del Reglamento anterior.

3.6 PLAZO

Atento a los lineamientos que fijaba el artículo 37 del Reglamento, el Instrumento jurídico en cita, podía interponerse dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha en que surtiera efectos la notificación de la clasificación a la determinación del grado de riesgo.

La parte final del primer párrafo del precepto referido, fue materia de controversia doctrinal; toda vez que éste dispuso durante su vigencia, que el plazo para promover la Aclaración, transcurría simultáneamente para la interposición del Recurso de Inconformidad. Lo cual, era contrario al contenido del artículo 274 de la ley, en virtud de que como ya se ha visto, éste nos habla de dos instancias independientes una de otra, por lo que si el patrón se decidía a impugnar la resolución de clase y/o de grado que respecto de su empresa se determinara, éste podía primeramente interponer la Aclaración y una vez que ésta fuera resuelta desfavorablemente, intentar a partir de la fecha en que surtiera efectos la notificación del nuevo dictamen, el Recurso de Inconformidad. Y obviamente, en términos prácticos, es difícil que se substancie y se resuelva un recurso cualquiera en un plazo de quince días; restringiendo con ello, los derechos del sujeto afectado en virtud, de que éste tenía que decidirse por cualquiera de las dos instancias. Es oportuno el comentario que hace el Maestro González y Rueda respecto de este tema al afirmar:

"Quizá los legisladores olvidan que la aplicación de las normas no es sólo en el Distrito Federal o lugares donde se encuentren las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto. Solicitar una resolución en Aclaración no da suficiente tiempo para interponer el Recurso de Inconformidad en el plazo establecido, si durante aquella no se obtuvo resolución favorable. Una vez iniciado el Recurso de Inconformidad los funcionarios rechazan el hacer

aclaraciones, y así se coloca a los patronos entre la espada y la pared ". (44)

El mismo autor continúa diciendo que: " ...El Instituto mantiene su habitual posición al simular que existe defensa ante sus disposiciones, pero son capciosos los términos sobre requisitos y plazo establecidos para su ejecución ". (45)

Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía de las normas, era de aplicarse el contenido del artículo 274 de la ley, para hacer valer las dos vías de defensa patronal. Así lo sostuvieron los Tribunales Colegiados, con la tesis expedidas al efecto. Una de las cuales ya fue transcrita en páginas anteriores, y la otra es la acordada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, que se menciona a continuación:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD .- MOMENTO A PARTIR DEL CUAL SE INICIA EL TERMINO PARA INTERPONERLO, TRATANDOSE DE LA RESOLUCION RECAIDA AL RECURSO DE ACLARACION. El Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, en sus artículos 35 y 37, no contempla los recursos de Aclaración Administrativa o el Recurso de Inconformidad como optativos, dichos recursos no pueden interponerse uno después de otro contra la resolución de

44 - GONZALEZ Y RUEDA. Porfirio Teodoro. *Revisión y Seguridad Social del Trabajo*. México, México, 1949. p. 111.

45 - *Ibid.*

clasificación o determinación del grado de riesgo, porque de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y 4o. de su Reglamento, el Recurso de Inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recaída a su instancia de Aclaración, no obstante que el artículo 37 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo disponga que el plazo para intentar la Aclaración o el Recurso de Inconformidad corren simultáneos, ya que el artículo 35 del mismo Reglamento, establece que el patrón que esté en desacuerdo podrá acudir en la vía Administrativa de Aclaración sin perjuicio de que pueda interponer el Recurso de Inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y del artículo 35 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo; porque de dárles el alcance que se señala por el artículo 37 de dicho Reglamento, haría nugatorio el derecho al Recurso de Inconformidad que prevé el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, lo que sería contrario al principio Constitucional que establece que un reglamento no puede prevalecer sobre las disposiciones de la Ley".

Informe 1988. Tercera parte. Tribunales Colegiados. p. 172.

No obstante, que de alguna manera fueron unificados los criterios referentes al plazo de interposición de los recursos mencionados mediante Jurisprudencias: el de Inconformidad ha sido

el medio de defensa patronal más utilizado para reclamar las determinaciones relativas a la clase y el grado de los negocios empresariales, en virtud de contar con un Reglamento propio. Mientras que, el Recurso Administrativo de Aclaración representaba en todo momento una instancia insegura y dudosa para obtener una respuesta favorable en el nuevo dictamen que se emitiera en razón, por un lado a la falta de regulación procedimental y por otro, a que las disposiciones reglamentarias que la estatúan eran contrarias a lo dispuesto en la ley.

Sin embargo, el actual artículo 274 de la Ley de la materia, continua previendo los dos medios de impugnación en comento, por lo que atendiendo al principio constitucional mencionado, el patrón puede válidamente optar por cualquiera de las dos vías o por las dos, si fuera necesario, para repeler una resolución que afecte sus intereses institucionales. De esta forma, no serían coartados los derechos del titular del negocio legalmente establecidos; y por ende, se cumpliría con nuestro Derecho.

3.7. PRUEBAS

Rafael de Pina, afirma que la prueba es: "La razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa". (46)

⁴⁶ Véase por DE EUBEN Víctor, *Curso Práctico del Trabajo*,
Mundo editorial, México, 1993, p. 103

Por lo tanto, en el caso concreto del Recurso Administrativo, se trata de elementos indispensables para determinar si la resolución que se combate se revoca, modifica o confirma, una vez sometidos dichos elementos, al órgano que corresponda conocer del recurso; es decir el Consejo Consultivo Delegacional.

El propio numeral 37 del Reglamento anterior, hacía referencia a este punto en su último párrafo en los siguientes términos:

"En el caso de que la empresa acudiere a la Aclaración Administrativa o interponga el Recurso de Inconformidad por la determinación del grado de riesgo y prima, podrá aportar como prueba sus registros internos de trabajo, especificando los datos que se señalan en el artículo 26 de este Reglamento, así como cualquier otro elemento de prueba que considere necesario en los términos del artículo 274 de la Ley del Seguro Social".(47)

Atendiendo al párrafo anterior, los medios probatorios para el Recurso Administrativo de Aclaración, serían los mismos que para el Recurso de Inconformidad; el cual de acuerdo con el artículo 12 de su Reglamento comprende las siguientes pruebas:

3.7.1 DOCUMENTAL

⁴⁷ - Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo. (1991) Ob. cit. p. 248

Esta prueba se encuentra prevista en el párrafo primero del artículo citado y consiste en: los escritos que consignan hechos o actos jurídicos realizados ante fedatarios o autoridades, localidad de públicas. (Artículo 129 del Código Federal de Procedimientos Civiles). (48)

El Instituto precisa que sea el recurrente quien aporte por sí mismo las pruebas documentales que tenga a su disposición, y si no le es posible obtenerlas por el mismo, serán los Consejos Consultivos en cuanto organismos fiscales de tramitación y decisión de recurso quienes deberán de recabar los documentos auxiliando al oferente. (49)

Consideramos que son admisibles los documentos:

Públicos.- " Aquellos cuya formulación está a cargo de un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones". (50)

Privados.- El propio artículo 37 del anterior Reglamento, establecía que el patrón podía aportar como prueba sus registros internos de riesgos de trabajo, detallando los requisitos señalados en el artículo 26 del mismo Reglamento; con la finalidad de acreditar

48 Véase por ejemplo Decreto Ob. cit. p. 746

49 Véase FRANCISCO LEÓN Gregorio Ob. cit. p. 166

50 Véase Ob. cit. p. 147

el índice de siniestralidad de su negocio, para lo cual el Instituto cuenta con formularios.

3.7.2 PERICIAL

Este medio de probanza se encuentra previsto en los párrafos del 2do. al 5o. del mismo artículo. Es aquella realizada por un experto en la materia que se trate, con el propósito de provocar el convencimiento de la autoridad respectiva, sobre la existencia o inexistencia de un dato procesal determinado. (51)

Exige para su validez:

- 1).- Los puntos sobre los que debe versar.
- 2).- Designación de un perito con título debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones.
- 3).- El dictamen del Perito respecto del dato a probar, el cual se presentará dentro de los quince días siguientes al de su aceptación.
- 4).- La presentación del Perito dentro de los cinco días posteriores en que surta efectos el auto admisorio.

51 - Cfr. Pericial, se debe costear el Perito de Inconformidad ante el I.M.J.N. Boletín de Información sobre el Seguro Social, No. 237, México, México 1990, p. 6

Uno de los objetivos que corresponde probar con la Pericial en el Reglamento, lo indica la siguiente tesis Jurisprudencial:

"CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PARA EL PAGO DE CUOTAS POR EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO. Debe desahogarse la prueba Pericial correspondiente para determinar la actividad fundamental de la empresa.

Artículo 78 y 79.- Tomando en consideración lo establecido en el artículo 16 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgos del Seguro de Riesgos de Trabajo, vigente a partir del 10. de Julio de 1981, cuando una empresa realice dos o más actividades que permitan ubicarla en dos o más clases de las previstas en el propio Reglamento, debe tomarse como principio determinante de la clasificación única la actividad fundamental de la empresa; partiendo del principio jurídico de equidad, al no haber disposición jurídica que señale expresamente el criterio a seguir. En consecuencia es necesario el desahogo de la prueba Pericial correspondiente para conocer esa actividad preponderante.

Revisión 654/83.- Resuelta en sesión del 18 de octubre de 1984, por mayoría de cinco votos y uno más con los resolutivos, Magistrado

Ponente; José A. Quintero Becerra, Srío. Lic. Flavio Galván Rivera".(52)

3.7.3 DE INSPECCION

El medio probatorio referido se encuentra ubicado en el párrafo 6o. del mismo artículo 12. Tiene por objeto el examen de lugares, así como de objetos, de acuerdo con el artículo 164 del Código Federal de Procedimientos Civiles. Al ofrecer esta prueba deben señalarse también, los puntos sobre los que ha de tratar.

"La prueba de Inspección, consiste pues, en un examen sensorial directo del que va a fallar la controversia, recayendo sobre las personas u objetos reclamados con el conflicto y que le permiten obtener una certidumbre absoluta". (53)

Al respecto el artículo 21 del Reglamento señala que el Instituto podrá ordenar la realización de visitas a los centros de trabajo para inspeccionar sus instalaciones, dependencias y unidades. Mientras que el patrón está obligado también a proporcionar los registros de riesgos de trabajo, registro fiscal o administrativo, actividad o actividades a que se dedique, tipo de instalaciones, establecimientos, dependencias, unidades y talleres. Así como, artículos que fabrica procesos utilizados, maquinaria, equipos, herramientas, bienes a comerciar, materias primas, materiales, medios ambientales y sustancias de riesgo.

52 - Cit. por MORENO FACILIA, Javier. Op. cit. p. 101

53 - Cit. por SANCHEZ LEÓN, Gregorio. Op. cit. p. 162

3.7.4. TESTIMONIAL

Esta contenida en el párrafo 7o. del artículo 12. Eduardo Pallares sostiene que: "Testigo es toda persona que tiene conocimiento de los hechos, controvertidos y que no es parte en el juicio respectivo". (54)

Y la prueba consiste precisamente en la declaración que haga el sujeto sobre los hechos que le consten.

3.7.5 DE INFORME

Situada en el párrafo 8o. del precepto indicado, la cual está a cargo de las dependencias y/o funcionarios del Instituto que tengan conocimiento del asunto de que se trate. De alguna forma, sustituye la prueba confesional, ya que ésta no es permitida por la norma reglamentaria en cita, mediante la absolución de posiciones, pero sí, la manifestada en informes o documentos.

3.7.6. VALOR DE LAS PRUEBAS

El artículo 21 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone que las pruebas deberán apreciarse de acuerdo con las normas del derecho común, a menos que el Consejo

54. Ibídem, p. 116

Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional estimaren alguna discreción, la cual tendrían que reflexionar cuidadosamente; no obstante, creemos que de acuerdo a la supletoriedad manejada por esta materia, es necesario tomar en cuenta el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

3.8. LA RESOLUCION

Cuando se hizo referencia al objeto del Recurso Administrativo de Aclaración dentro de este mismo capítulo, se señaló que el propósito de la interposición de dicho recurso era precisamente la emisión de un nuevo dictamen, que recayera fundamentalmente en dos supuestos ya conocidos:

- 1).- La nueva determinación de clase de la empresa.
- 2).- La nueva determinación del grado de riesgo de la misma.

Lo anterior implica que, las resoluciones que le correspondían emitir al Comité Consultivo en términos de la fracción II del artículo 33 del Reglamento anterior, descansaban en la rectificación o confirmación de la clase; o bien, en la modificación o corroboración del grado de riesgo y prima. Siempre que fuera interpuesto el Recurso Administrativo de Aclaración en los términos de la fracción V del artículo 17; así como de los preceptos 35 y 37 del mismo Reglamento. Lo cual se haría una vez valoradas las

pruebas que hubiera ofrecido en su momento procesal oportuno la misma empresa, según lo indicaba la fracción IV del artículo 18 reglamentario.

3.8.1 RECTIFICACION

Así pues, si la resolución rectificaba la clase y/o el grado de la empresa que acudía en la vía Administrativa de Aclaración en beneficio del patrón, el Instituto estaba obligado según el contenido de los preceptos 19 y 25 del Reglamento en cuestión, a expedir " las notas de crédito" por las cuotas pagadas en exceso en favor de los sujetos pasivos de la contribución. Dichas disposiciones encuentran su fundamento legal en el artículo 278 de la Ley del Seguro Social.

3.8.2. CONFIRMACION

En caso que la nueva resolución confirmara la clase y/o el grado de riesgo materia de la impugnación, perjudicando con ello los intereses jurídicos patronales, éstos tenjan el derecho de ejercer dos Instancias administrativas más, en contra del nuevo dictamen desfavorable, las cuales son precisamente:

1).- El Recurso de Inconformidad que se haría valer en términos de su Reglamento. Y si subsistiera la resolución en perjuicio del patrón:

2).- Este podía hacer uso del Recurso de Revocacion, señalado por el artículo 26 del Reglamento del artículo 274 del la Ley del Seguro Social.

CAPITULO CUARTO

EL RECURSO DE ACLARACION ANTE EL I.M.S.S.

El día veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, entró en vigor el nuevo Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo; el cual constituye el punto medular de la presente investigación, en virtud de la derogación de diversas disposiciones contenidas en el capítulo V del Reglamento y relativas particularmente al procedimiento de Aclaración Administrativa como medio de defensa patronal, en contra de las resoluciones que determinan la clase y/o el grado de riesgo de las empresas. Es por ello, que en este capítulo serán desarrollados distintos razonamientos lógico-jurídicos respecto del tema en comento.

4.1 ANARQUIA EN LA REGULACION DEL RECURSO ADMINISTRATIVO DE ACLARACION

En páginas anteriores hicimos referencia a este apartado, el cual fue tratado muy someramente, por lo que ahora corresponde estudiarlo en forma detenida con el objeto de explicar por qué la falta parcial de regulación reglamentaria del Recurso de Aclaración Administrativa fue precisamente una de las causas

principales por la que se le restó importancia en la vida jurídica a dicho medio de impugnación.

En el capítulo de los antecedentes, se indicó que fue la Ley del Seguro Social del primero de abril de mil novecientos setenta y tres, el primer ordenamiento jurídico que incorporó en su contenido, la figura jurídica materia de la presente investigación. Pero, como corresponde a la propia naturaleza de la Ley, ésta se limitó a enunciar en su artículo 274, dicha vía procedimental de impugnación, independientemente del Recurso de Inconformidad mencionando en dicho precepto. Sin embargo, el segundo párrafo del artículo, dió la pauta en forma expresa, para que el procedimiento, de ambos recursos contenidos en tal disposición, fueran detallados en el Reglamento respectivo, como debe ser en el campo del Derecho.

En virtud de lo anterior, correspondía entonces, modificar el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, toda vez que éste sólo contenía en sus disposiciones lo relativo al procedimiento para la interposición del Recurso de Inconformidad. No obstante, esta situación nunca fue considerada por el Consejo Técnico del I.M.S.S., por lo que dicho Reglamento se encuentra en los mismos términos en la actualidad.

Quizá ésta es la razón por la que hemos de señalar que muy pocos son los doctrinarios de la materia que tratan en sus

obras dicho instrumento jurídico. Al respecto, se llegó afirmar lo siguiente:

"Aun cuando el artículo 274 de la Ley del Seguro Social remite al Reglamento de dicho numeral, en cuanto a los procedimientos de Aclaración, debe decirse que el indicado ordenamiento no establece los procedimientos de aclaración en su articulado, por lo que en materia Fiscal de Seguridad Social, hay total anarquía en la Reglamentación de las Aclaraciones." (55)

Lo anterior es cierto; porque la mayoría de estudios escritos sobre el tema únicamente se refieren al Recurso de Inconformidad, del cual pueden hacer uso los patrones que no estén de acuerdo con la calificación de clase y grado que el Instituto haga respecto de su empresa. Y ahora con mayor razón, es probable que se deje de escribir sobre la Aclaración por que el nuevo Reglamento de Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo de Seguro de Riesgos de Trabajo derogó las disposiciones que regulaban su procedimiento para hacerlas valer ante el I.M.S.S.

Además de lo mencionado, también es un hecho real, que en términos prácticos el Recurso de Aclaración Administrativa, era comúnmente ofrecido sin ninguna formalidad. Recordemos incluso que, cuando se estudió la forma de interponerlo, se dijo que se llevaba a cabo de manera verbal por el representante del centro

55. *Ibidem*, op. cit. p. 143 y 144.

de trabajo, lo que regularmente significaba un fracaso para el dueño del establecimiento; en el sentido de que la resolución se negaba en la mayoría de los casos, por lo que finalmente se optaba por el Recurso de Inconformidad cuyo procedimiento para su interposición y substanciación se encuentra claramente especificado en los veintiocho preceptos con los que cuenta el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

A la luz de estos considerandos no cabe la menor duda que la desaparición de las disposiciones reglamentarias que regulaban nuestro recurso en tratamiento, fue precisamente su falta de regulación oportuna mediante el reglamento correspondiente por un lado; y por otro, su poca formalidad práctica con que se utilizaba ante los órganos competentes del Instituto para conocer de dicho medio.

4.2 ANALISIS DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, señala literalmente lo siguiente :

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

El propio Reglamento establecerá procedimientos Administrativos de Aclaración y los términos para hacerlos valer, sin perjuicios 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."

42.1 SUJETOS

Es importante destacar que la primera oración del artículo 274, nos habla de los sujetos que tienen derecho a hacer valer los medios de impugnación en él contemplados, al respecto la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Aportaciones a la VI Asamblea General, ha dado los siguientes conceptos: (56)

1).- LOS PATRONES.- Entendiéndose por éstos, en términos del artículo 10, del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo.: " Al sujeto obligado, tanto a la inscripción de los sujetos de aseguramiento, como al pago de la cuota del Seguro de Riesgos de Trabajo".

56 - Ofc. Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
Aportaciones de la VI Asamblea General. I R. O. C.
México: 1977. p. 321

Por otra parte, el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo de aplicación supletoria a la materia, define al patrón como: aquella " persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores...".

2).- ASEGURADOS.- Son sujetos asegurados, si la ley los protege de un suceso futuro, cierto o incierto.

En este sentido, la Ley contempla los siguientes tipos de aseguramiento:

a).- Sujetos del Régimen Obligatorio. Son aquellos que necesariamente deben estar inscritos al darse el supuesto de la ley (artículo 12); los que para su incorporación obligatoria deben estar contenidos en algún decreto específico, pero que mientras que pueden ser incorporados al Instituto voluntariamente (artículo 13 y relativos) y los que, habiendo sido dados de baja del régimen obligatorio, pueden, si así lo desean continuar voluntariamente en el Seguro Social.

Es decir los previstos en los artículos 12, 13, 219 y 223 de la Ley respectiva, que se refieren a los sujetos de Incorporación Obligatoria, Incorporación Voluntaria y Continuación Voluntaria.

b).- Régimen Voluntario. Este abarca dos tipos de seguros:

1.- Seguro Facultativo. Son los familiares de personas aseguradas que no estén protegidos por la ley; las personas no comprendidas en los artículos 12, 13, 219 y 223 de la Ley del Seguro Social, y que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos de seguridad social.

2.- Seguro Adicional. (Artículo 226). Son aquéllos trabajadores sindicalizados, cuyas relaciones de trabajo están reguladas mediante contratos ley o contratos colectivos de trabajo que contengan prestaciones económicas superiores a las de la misma naturaleza de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

c).- Servicios Sociales de Beneficio Colectivo. Son aquéllos que gozan de las prestaciones sociales y servicios de solidaridad social regulados en los artículos 232 al 239 de la Ley de la materia.

d).- Servicios de Solidaridad Social. Se regulan por los artículos 236 a 239 de la misma Ley; e imparten los servicios de asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, por lo que los sujetos favorecidos únicamente se les otorga el cuidado de su salud; es decir gozan de un esquema modificado de aseguramiento en el que sólo tiene derecho a prestaciones en especie.

3).- BENEFICIARIOS.- Este carácter lo reciben las personas, de acuerdo con el tipo de seguro que éstas tengan; así pues, existen al respecto:

a).- En el seguro de riesgos de trabajo, únicamente en caso de muerte del asegurado, los familiares beneficiarios son:

La viuda o viudo totalmente incapacitado que hubiera dependido económicamente de la asegurada.

A falta de esposa, la concubina con quien el asegurado vivía durante cinco años antes de su muerte o con la que tuvo hijos.

Cada huérfano del asegurado que se encuentre en cualquiera de los siguientes supuestos:

Que sea menor de 16 años.

Que tenga entre 16 y 25 años si estudia en planteles del sistema educativo nacional y que no sea asegurado del régimen obligatorio.

Que se encuentre totalmente incapacitado para trabajar, independientemente de su edad.

A falta de los beneficiarios en los incisos anteriores, los padres de los asegurados que dependían económicamente del trabajador fallecido, tienen derecho a percibir una pensión.

b).- En el seguro de enfermedades y maternidad, los beneficiarios son aquellos que dependen económicamente del asegurado:

La esposa o a falta de ésta, la concubina del asegurado en los mismos términos ya señalados.

Los hijos menores del asegurado si se encuentran en alguno de los supuestos ya mencionados.

Los padres del asegurado que vivan en el hogar de este.

c).- En el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; los beneficiarios son las mismas personas señaladas en los seguros anteriores.

d).- En el seguro de guarderías para hijos de aseguradas, los beneficiarios son los infantes de la edad de 43 días de nacidos hasta que cumplan 4 años de edad, siempre que sean hijos de asegurados o aseguradas viudas.

e).- En los servicios de solidaridad social, los beneficiarios son los integrantes del grupo familiar del sujeto de solidaridad social de la población a la que se otorgan este tipo de servicios.

4).- DEMAS SUJETOS OBLIGADOS.- En el régimen obligatorio del Seguro Social se establece que son sujetos obligados del mismo, aquellas personas que deben presentar los avisos, pagar las cuotas, retener la de los sujetos protegidos, dar créditos, entre otros.

I. El patrón, sin importar su naturaleza, objeto y su situación fiscal.

II. Las sociedades cooperativas de producción y las administrativas obreras o mixtas.

III. Las sociedades locales o uniones de crédito y los grupos solidarios, comprendidos en la Ley Agrícola.

Así también, son sujetos del régimen referido, pero su obligatoriedad esta condicionada a la expedición del decreto en que el Ejecutivo Federal señale como fecha de incorporación obligatoria de esas personas a partir de la fecha en que el Instituto acepte su incorporación voluntaria al regimen:

I.- El patrón de cualquier industria familiar, las organizaciones obreras de trabajadores independientes, o el trabajador independiente.

II.- Las sociedades o uniones de ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos.

Es decir, cualquier persona que se encuentre en alguna de las calidades anteriormente señaladas, goza de derecho que establece el precepto en análisis.

4.2.2 DERECHO TUTELADO

La garantía jurídica que protege la disposición legal en estudio, es precisamente la posibilidad de manifestar mediante alguna de las vías propuestas, la inconformidad respecto de una resolución emitida por el I.M.S.S., que tenga carácter de definitiva, y que a juicio de cualquiera de los sujetos antes mencionados, sea considerada impugnabile por no adecuarse a los límites señalados por la Ley, y en consecuencia, lesione la esfera jurídica de dichos sujetos.

4.2.3 FORMA

En un régimen de Derecho como el de nuestro país, la forma para promover el respeto de los derechos tutelados de los

particulares no puede ser de ninguna manera arbitraria; por el contrario, ésta debe estar señalada expresamente en los ordenamientos respectivos. Es por ello, que ésta vez no es la excepción y, la propia Ley del Seguro Social en este artículo, abre la posibilidad como anteriormente señalamos de la creación de un Reglamento que indique en su contenido, los pasos a seguir para que los medios de impugnación en el precepto establecidos, sean interpuestos en la forma y términos que dicho Reglamento establezca, con el objeto de que al organismo que le compete el conocimiento de estas vías de inconformidad este en posibilidad de valorarlo conforme al marco jurídico aplicable.

De acuerdo a las consideraciones expuestas en el Reglamento del Artículo en comento, al que corresponde establecer las condiciones para hacer valer las vías de impugnación señaladas, tomando en cuenta, que el objeto del Reglamento, consiste en facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo. Es decir, desarrollar el precepto para adaptarlo a las circunstancias a las cuales se va a aplicar y cuyo contenido debe tener el mismo carácter que la Ley.⁽⁵⁷⁾

Es necesario hacer notar que, el límite del Reglamento es la norma legal que desarrolla; y por ende, no debe excederla ni restringirla, por la subordinación existente entre una y otra, sino proporcionar los medios prácticos para su ejecución, como

(57) Véase el artículo 100 del Código de Procedimientos Administrativos.
Fuente: Diario Oficial del Poder Judicial, México, 1940, p. 110.

acertadamente lo manifiesta el maestro Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo.

En este mismo sentido, existen algunos criterios jurisprudenciales, que determinan el alcance jurídico del Reglamento, como el que se transcribe a continuación:

"REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SUS LIMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de la Leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstracta que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no se deduce de la fracción I del artículo 89 Constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso del artículo 107 de la propia Carta Suprema) por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la Ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella y que, por ello compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia, exclusiva de la Ley la determinación del qué, quién, donde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competente, por consecuencia, el como de

esos mismos supuestos. Por tal virtud, si el Reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde, cuándo) siempre que estas ya estén contestadas por la Ley, es decir, el Reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la Ley, y por tanto no puede ir más allá de ella, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el Reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la Ley no estará entonces, permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares agotar un Recurso Administrativo, cuando la Ley que reglamenta nada previene a ese respecto ".

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Apéndice Semanario Judicial Octava Época. Tomo VII, Enero 1991. Tribunales Colegiados. P. 83.

Apéndice Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. No. 37. Enero 1991. P. 87.

De acuerdo a los elementos proporcionados por la Tesis Jurisprudencial expuesta, resulta claro que nuestro precepto en análisis, responde a cada una de las interrogantes planteadas, de la

siguiente forma: Al ¿ que ?, lo que constituye precisamente el objeto de la disposición, mismo que se hace consistir en los dos medios de impugnación regulados: el de Aclaración y el de Inconformidad. Al ¿quién?, se refiere a los sujetos que tienen derecho a utilizar dichos medios de defensa, los cuales ya fueron estudiados. Al ¿ dónde ?, si se trata de repeler actos administrativos emitidos por el I.M.S.S., éste constituye entonces el campo jurídico de actuación, para llevar a cabo los procedimientos mencionados. Y por último, a la pregunta ¿ cuándo ?, el mismo artículo señala que cuando algunos de los sujetos previstos, considere impugnables las resoluciones que con carácter de definitivas emita el Instituto.

Por tanto, corresponde al Reglamento, precisar y responder al ¿ cómo ?; es decir la manera para interponer válidamente los recursos previstos en el precepto ante el organismo competente, el cual también, está señalado expresamente en el numeral y se trata del Consejo Técnico, cuyo estudio ya fue realizado en páginas anteriores y resultaría obvio de repeticiones, por lo que se omite.

4.2.4 RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS

Dentro de esta idea regulada en el mismo precepto, hemos de destacar que el interés por especificar el objeto a cumplir por el reglamento de cualquier hipótesis legal, radica en desarrollar la norma legal reglamentada, según las consideraciones

anteriormente hechas; no obstante ello, éste fue parcialmente cumplido por el conjunto de disposiciones reglamentarias del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. En virtud, de que como se desprende de la literalidad de las palabras que conforman su segundo párrafo, correspondía al reglamento respectivo, regular las condiciones jurídicamente válidas para interponer cualquiera de los dos recursos administrativos previstos en dicho artículo; es decir el de Aclaración y el de Inconformidad, los cuales, según los términos en que se prevén, gozan de total independencia uno de otro. Y asimismo, no se requiere el agotamiento del primero, para llevar a cabo el segundo. Al respecto la doctrina señala que las aclaraciones en materia de Seguridad Social son de dos clases: (58)

1).- Las de agotamiento forzoso, que son aquellas que deben agotarse antes de promover el Recurso de Inconformidad (artículo 37, fracción I, de la Ley del Seguro Social).

2).- Las opcionales.- Quedan sujetas a la voluntad, de los recurrentes para su interposición ya sea de éstas o bien, optar directamente por el Recurso de Inconformidad. (artículos 16, 17 y 19 del Reglamento para el Pago de cotas de la Ley del Seguro Social).

La clasificación doctrinal anterior, confirma la autonomía de ambos medios de impugnación, por lo cual inferimos que se trata

58 - Dr. FERNÁNDEZ LEÓN Gregorio OP. cit. p. 142

de dos vías de defensas independientes una de otra, cuyo procedimiento práctico a seguir debía estar regulado con la misma independencia, en el Reglamento de dicho artículo; lo cual se omitió hacerlo por el Ejecutivo desde el año de 1973 en que fue creado nuestra figura jurídica de defensa.

En virtud de lo anterior, se afirma que el Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, regula parcialmente la norma; o en otras palabras, no cumple íntegramente con su objeto.

Aunque por otro lado, el maestro Gabino Fraga señala, que: " La posibilidad de modificación o derogación de las normas reglamentarias es más accesible y rápida, que las de la Ley, toda vez que se busca acoplar dichas disposiciones a las necesidades prácticas las cuales están cambiando continuamente" (59).

Razón por la cual podría pensarse que como el Recurso de Inconformidad fue más socorrido por los recurrentes resultaba innecesario el recurso Administrativo de Aclaración. Lo cierto, es que éste nunca fue puesto en vigor en el contenido del Reglamento correspondiente; por lo que no se puede hablar de una adaptación a la costumbre sino de un error de dicho Reglamento que impidió el uso correcto de la Aclaración, por carecer del aspecto adjetivo, desde 1973, hasta 1981, fecha en que fue regulado por diversos preceptos del Reglamento para la Clasificación de Empresas y

59 - FRAGA GABIN, Gabino. *Principios de Derecho Administrativo*. México: CPE, 1973.

Determinación del Grado de Riesgo de Seguro de Riesgos de Trabajo.

4.2.5 OBJETO

El último párrafo del artículo que nos ocupa, comprende el objeto de las instancias administrativas a que tienen derecho los sujetos cuya calidad los ubique en el supuesto; de tal suerte que en un momento dado es posible objetar ante el Instituto, las resoluciones, acuerdos o liquidaciones; siempre que éstas sean emitidas por él mismo, y que además, sean juzgadas refutables por los sujetos indicados.

Agregando que si no se hiciere uso de las vías de defensa aquí contempladas, dichos supuestos se interpretan admitidos y por tanto, deberán cumplirse con las obligaciones impuestas en cada uno de ellos.

4.3 FACULTAD REGLAMENTARIA

Este apartado se encuentra relacionado con el anterior, toda vez que el Reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo, facultad que le ha sido otorgada expresamente por nuestra Ley Suprema, en sus artículos 29, 49, 73, fracciones XIII y XV, 89 fracción I y 92; y nos parece importante considerarla, ya que el recurso de impugnación tratado a lo largo de la presente investigación, debió haber sido regulado como ya se

dijo por el Reglamento del artículo 274 de la Ley del seguro Social, lo cual, por un error, se omitió hacerlo. No obstante ello, fue regulado por dos Reglamentos más:

1).- El Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social y; sin embargo cabe destacar que desde antes que la Ley del Seguro Social de 1973 creara dicho instrumento de defensa, este ya lo regulaba pero como una cuestión de trámite.

2).- El Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo; cuyos preceptos que lo regularon ya han sido analizados en el capítulo anterior.

No obstante, ya habíamos mencionado también, que el último de los reglamentos citados, fue derogado a fines de 1994, por lo que hace al procedimiento para la interposición del Recurso Administrativo de Aclaración, evitándole toda vigencia para hacer uso del mismo, en contra de la resoluciones que se pudieran emitir en ese rubro, las cuales solo afectan los intereses patronales, por la naturaleza de las mismas.

Los autores han afirmado que la facultad reglamentaria deriva de la frase contenida en la fracción I del artículo 89 Constitucional; al señalar: "Proveyendo en la Esfera Administrativa a la exacta observancia de las Leyes".

Para el maestro Ignacio Burgoa " proveer " significa "hacer acopio de medios para obtener o conseguir un fin". Asimismo, sostiene que el fin a alcanzar es " la exacta observancia "; y explica que ésta consiste en el "puntual y cabal cumplimiento de las Leyes que dicte el Congreso". (60)

Existen diversas interpretaciones cuya oración confiere la facultad reglamentaria del Presidente; no obstante ello, la mayoría coincide con los criterios antes citados.

El Reglamento no es el único medio para alcanzar el exacto cumplimiento de la ley, existen otros como son los acuerdos, decretos, circulares, etc. Sin embargo, éste debe cumplir con su objeto, que como ya ha quedado claro, es el de precisar la manera en que podrá ser ejecutada la norma reglamentada, pues para que dicho ordenamiento jurídico tenga validez debe de estar dirigido a proveer a la aplicación de una Ley concreta, a cuyos mandamientos debe ceñirse sin poderlos suprimir, modificar, ni aumentar en su sustancia.

En síntesis, podemos advertir dos situaciones específicas; por un lado que al Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de trabajo y al Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, no les correspondía la regulación del medio de

⁶⁰ - Cfr. BURGOA ORTIZUELA, Ignacio. Derecho Constitucional.
Novena edición. Porrua México 1994. p. 222

defensa en estudio, toda vez que los preceptos legales reglamentados por estos persiguen propósitos distintos los cuales ya han quedado vertidos en el presente trabajo.

En virtud de lo anterior, consideramos que resulta excedida la facultad reglamentaria según los conceptos tratados, atendiendo al objeto a cumplir por cada uno de los reglamentos referidos.

En segundo término, creemos que, el Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, limitó el alcance de la norma reglamentada, coartando con ello la finalidad del mismo y dejando de lado la fiel observancia de la Ley, que es precisamente el propósito de la facultad concedida en la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna, violando así, los principios elementales consignados en la misma.

4.4 EL CONSEJO TÉCNICO COMO AUTORIDAD COMPETENTE PARA REGLAMENTAR DENTRO DEL I.M.S.S.

Aunado a los apuntamientos hechos sobre la facultad reglamentaria, cabe destacar que el I.M.S.S. goza en términos de la fracción VIII del artículo 240 de la Ley del Seguro Social, de la autorización para expedir sus reglamentos interiores; derecho que a su vez, fue delegado al Consejo Técnico del Instituto, según lo dispuesto por la fracción VI. del precepto 253 del mismo ordenamiento legal. Lo cual resulta hasta cierto punto conveniente,

porque son los órganos que conforman el Instituto, quienes están más cerca con la realidad y los problemas que en un momento dado puede enfrentar dicha fundación frente a los particulares. Sin embargo, no deben por ningún motivo, abandonarse las reglas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que juzgamos pertinente que aún cuando existan disposiciones legales que establezcan este tipo de atribuciones deben acogerse a los principios constitucionales, que en este caso, consiste en la revisión de tales reglamentos por el Ejecutivo Federal, a quien corresponde finalmente la aprobación o desaprobación de los Reglamentos expedidos.

En estos términos, es igualmente responsable el Consejo Técnico del Instituto, de la violación de los Derechos Patronales derivados de la ley de la materia, por haber omitido indicar en el reglamento respectivo, los medios de impugnación contenidos en la hipótesis legal a la que hacemos referencia.

4.5 EL NUEVO REGLAMENTO PARA LA CLASIFICACION DE EMPRESAS Y DETERMINACION DEL GRADO DE RIESGO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO

Anteriormente se mencionó que el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo en vigor, dejó sin efecto las Aclaraciones Administrativas que pudieran existir al resolver el Comité Consultivo sobre la clase y/o el Grado de Riesgo de las

Compañías, dejando como única defensa patronal el Recurso de Inconformidad cuyos medios de operatividad se encuentran en el Reglamento correspondiente.

4.5.1 CRITICA AL ARTICULO 19

Pese a lo señalado, en la expedición del nuevo reglamento no se tuvo el cuidado suficiente para que sus disposiciones fueran congruentes entre sí; toda vez que el artículo 19 sigue contemplando "Las Aclaraciones" al establecer literalmente lo siguiente:

"ARTICULO 19.- Cuando en virtud de las aclaraciones solicitadas por el patrón respecto a su clasificación o a las revisiones hechas por el propio Instituto, éste rectificare la clase conforme lo establece el artículo 18 del presente Reglamento, las cuotas entregadas por la empresa en exceso le serán acreditadas. Por su parte, el patrón queda obligado a cubrir las diferencias si la rectificación resultare en su contra".

Es decir, el precepto transcrito quedó en los mismos términos en que se encontraba en el Reglamento anterior, antes de que fuera derogado el procedimiento de Aclaración Administrativa.

Por lo tanto, lo dispuesto por dicha norma arroja su inaplicabilidad, ya que, si bien es cierto que el artículo 20 del mismo Reglamento establece la posibilidad de modificación de clase

y/o de grado, atendiendo a los requisitos o condiciones en él señalados; También es cierto, que la rectificación propuesta en el precepto, obedece a las "Aclaraciones" hechas por el patrón al caso concreto; y toda vez que éstas han desaparecido, estimamos que el artículo 19 carece de efectividad en términos legales, por lo tanto, debe ser modificado.

4.5.2 NOTAS DE CREDITO

Vale la pena hacer mención sobre las llamadas "notas de crédito", situadas en el artículo 25 del reglamento anterior, cuyo objeto fue reembolsar al patrón las cantidades cubiertas en exceso en razón a una indebida clasificación de clase y/o de grado, que arrojara una prima superior a la que realmente correspondía; al caso es oportuna la siguiente tesis Jurisprudencial:

"LEY DEL SEGURO SOCIAL. OBLIGACION DEL SEGURO SOCIAL A PAGAR INTERESES A LOS CONTRIBUYENTES CUANDO ESTOS CUBRIERON EN EXCESO SUS OBLIGACIONES A INSTANCIA DE AUTORIDAD. El artículo 25 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo dispone: "Si después de que el Instituto determine el Grado de Riesgo en términos del artículo anterior, la empresa solicita Aclaración Administrativa o interpone el Recurso de Inconformidad y obtiene resolución favorable, el Instituto le expedirá las notas de crédito por las cuotas pagadas en exceso, en los términos que señala la Ley del Seguro Social". Por su parte el

artículo 278 de la Ley del Seguro Social al que remite el dispositivo anterior, dispone: " Las cuotas enteradas sin justificación Legal deben ser devueltas por el Instituto sin causar intereses... ". Una correcta interpretación de los dispositivos legales transcritos, el segundo interpretado a contrario sensu, permite conocer que si procede el pago de intereses por cuotas pagadas en exceso, cuando el entero obedezca a causas legales que lo justifiquen, esto es, que el pago de las cuotas en demasía no lo hiciere de propia voluntad o capricho el patrón, sino que obedecía a la clasificación del grado de riesgo determinada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea a instancia de la autoridad".

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Semanario Judicial Octava Época Tomo X Diciembre 1992 Tribunales Colegiados p. 332.

El criterio Jurisprudencial expuesto, sigue teniendo vigencia por lo que respecta al artículo 278 de la Ley del Seguro Social, el cual indica lo siguiente:

"ARTICULO 278.- Las cuotas enteradas sin justificación legal serán devueltas por el Instituto sin causar intereses en ningún caso, siempre y cuando sean reclamadas dentro de los cinco años siguientes a la fecha del entero correspondiente, excepto las provenientes del seguro de retiro; por lo que se refiere a estas últimas, se estará a lo previsto en las disposiciones legales y

reglamentarias respectivas. Tratándose de las otras ramas de aseguramiento, el Instituto podrá descontar el costo de las prestaciones que hubiere otorgado".

"Esta disposición se ratifica por el artículo 18 del Reglamento para el Pago de Cuotas y contribuciones para el Régimen del Seguro Social, el cual menciona que la restitución de cuotas se efectuará previo descuento del costo de las aportaciones que también se hubieren otorgado, y también se confirma en el artículo 5o. del Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la afiliación de trabajadores y patrones".⁽⁶¹⁾

Así pues, "la devolución de las aportaciones constituye una relación jurídica de reembolso, donde el organismo se convierte en deudor hacia el patrón de aportaciones cubiertas en forma indebida. Teniendo este último la calidad de acreedor".⁽⁶²⁾

Melchor Magaña Ortega señala los casos mas comunes en que se puede actualizar dicho supuesto: ⁽⁶³⁾

1).- Pagos efectuados con liquidaciones formuladas por el Instituto, incluyendo clases y grados de riesgos superiores dictados por la Comisión Técnica de Clasificación de Empresas o bien, por el Consejo Técnico.

⁶¹ - MOFEN; FACILLA Javier Op. cit. p. 137

⁶² - Idem

⁶³ - MAGAÑA ORTEGA, Melchor: Pagos Efectuados sin Justificación
 R.D. 21.11.1958. P. 137

2).- Pagos realizados por el patrón respecto de las liquidaciones, cuando este omitió presentar el aviso de baja en su oportunidad.

3).- Aquellos pagos respecto de los trabajadores que gozan de algún certificado de incapacidad, puesto que en estos casos, los patrones y trabajadores quedan eximidos de cubrir alguna prima.

4).- Aquellas cuotas, respecto de los trabajadores que han dejado de laborar en el centro de trabajo.

5).- Las liquidaciones sobre trabajadores que al ser registrados por un patrón fueron incluidos erróneamente en la liquidación del reclamante.

6).- Pagos llevados acabo por el patrón, con anterioridad y en forma espontánea sobre liquidación de trabajadores.

7).- Pagos derivados de visitas domiciliarias en las que se incluyen personas respecto de las cuales no existe relación laboral.

8).- Pagos efectuados sobre liquidaciones de trabajadores que gozan de alguna pensión.

9).-Y por último, aquéllos pagos dados en demasía por errores numéricos o de cálculo aritmético, mediante las liquidaciones formuladas por el Instituto o por el patrón.

Las mencionadas devoluciones, se sujetan a las siguientes reglas:⁽⁶⁴⁾

1).- La solicitud respectiva deberá presentarse por escrito y dentro de los cinco años siguientes a la fecha del pago.

2).- A la cantidad sometida hacer devuelta no se abonan intereses.

3).- En los casos en que se hayan otorgado prestaciones deberá deducirse el costo de las mismas.

4).- Las solicitudes de devolución deben sujetarse a lo dispuesto en el Manual para Elaboración y Trámite de Notas de Crédito.

5).- Las Delegaciones Regionales, Estatales y del Valle de México deberán presentar mensualmente a la Tesorería General un informe detallado sobre las notas de crédito expedidas.

64 - MORENO PARRILLA. *Contabilidad*. 1950. p. 190

6).- La vigilancia de este trámite corresponde a la Jefatura de Auditoría General, correspondiendo a la Tesorería General las funciones normativas.

7).- El C. Director General del Instituto, está facultado para dictar los acuerdos que considere pertinentes.

Sin embargo, en la práctica muchas de las solicitudes cuyo objeto era reclamar dicho reembolso, eran desatendidas por el Instituto o bien, simplemente se negaba a devolver las cuotas enteradas en exceso por los patrones.⁽⁶⁵⁾

Por lo cual, consideramos que si antes que estaba previsto el modo en que las primas excesivas debían ser devueltas a los empresarios, por medio de las " notas de crédito ", no se llevaba a cabo correctamente, con mayor razón, ahora que han sido derogadas estas por el nuevo Reglamento, esto obviamente en perjuicio de los dueños de los establecimientos mercantiles, quienes actualmente sólo tienen derecho al Recurso de Inconformidad en caso de juzgar equivocada la clase y/o el grado asignados por el Instituto a su centro comercial.

4.6 NECESIDAD DEL RECURSO COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA PATRONAL

⁶⁵ - DR. LOPEZ LOPEZ, Juan E. y Carlos Amador Carrasco:
Procedimientos y Prácticas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, D.F. Valle de México, México, 1979.
P. 179.

En nuestro primer capítulo ya habíamos hecho referencia que para salvaguardar el Régimen de Derecho de un Estado, es menester que los gobernados cuenten con los medios de defensa necesarios para corregir los defectos emanados de los órganos decisorios al emitir sus resoluciones; con el objeto de que éstas se limiten al parámetro legal existente, a efecto de proteger los intereses legítimos de los administrados. De lo contrario, estaríamos al margen de toda democracia, elemento característico de un Estado de Derecho. Así lo han afirmado diversos tratadistas al señalar lo siguiente:

"En nuestra legislación el particular, lesionado en su interés legítimo, al utilizar los Recursos Administrativos, cuenta con una garantía para impugnar los actos ilegales de la administración...." (66)

"...Todo ordenamiento jurídico regulador de actos de autoridad debe contar con sus respectivos recursos antes de acudir a la vía jurisdiccional, con el objeto de dar oportunidad al particular de defenderse ante los propios órganos de la Administración". (67)

66 - CEPEDA ROSAS. Anillo: Derecho Administrativo. Tomo II
Ob. cit. p. 627.

67 - AMBRUTA HERNANDEZ. Concepto. Ob. cit. p. 61.

"...Un estado que no tenga una adecuada normatividad referente a los recursos, será indudablemente un régimen totalitario, pues uno de los elementos fundamentales para la existencia de una verdadera democracia es el adecuado control de sus órganos decisorios, lo cual sólo se puede lograr mediante este instrumento jurídico de impugnación.(68)

" La defensa de los gobernados frente a la Administración por medio de los Recursos Administrativos, no solamente constituye una garantía para el gobernado sino también propicia el buen funcionamiento de la misma y en este punto es coincidente la doctrina...". (69)

En términos generales es la apreciación que podemos hacer acerca del carácter indispensable de los medios de impugnación, llamados "Recursos Administrativos ", en virtud de que la Aclaración que señala el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, constituye uno de estos instrumentos jurídicos de defensa para los particulares.

Por otra parte, en forma específica el Recurso de Aclaración representa un procedimiento administrativo en favor de patrones y demás sujetos obligados dentro del I.M.S.S. Por lo que constituye una defensa más, para sus intereses, aparte del Recurso

68. - Ibidem. p. 54

69. - VELAZQUEZ MARCHANTE, Juan C. Op. cit. p. 17.

de Inconformidad, que mientras tenga vigencia en la Ley, deben de proporcionarse los medios necesarios para su aplicación.

Por último, es válido considerar que desde el punto de vista de la política económica y social de México, la industria tiene invariablemente tareas a cumplir, entre las que destacan dos muy importantes: por un lado, la producción la cual juega un papel relevante al elaborar productos que satisfacen las necesidades de los individuos tanto a nivel nacional, como a nivel internacional, en el caso de las empresas exportadoras de mercancía hechas en nuestro país, la cual podría verse disminuida en la medida en que los dueños de éstas tengan cada día más obstáculos para el fomento y explotación de las mismas.

Así también, la creación de fuentes de empleo para contratación de mano de obra mexicana, que en nuestros tiempos constituye un problema generico, podría verse afectada por una mala administración de justicia, toda vez que al empresario insisten en " castigarlo " por los accidentes o enfermedades sufridas por los obreros y más aún, en quitarle las únicas vías de protección y reclamo de sus derechos, como es el caso del Recurso de Aclaracion Administrativa.

CONCLUSIONES:

1.- De acuerdo con el contenido, del artículo 274 de la L.S.S. vigente, así como, de los elementos que caracterizan los recursos administrativos y de la jurisprudencia vertida, podemos concluir que la "Aclaración": es un Recurso Administrativo, que tiene por objeto impugnar una resolución de la misma naturaleza, que lesiona la esfera jurídica del gobernado y que se promueve ante un organismo competente, dentro del plazo y la forma fijados para tal efecto, con la finalidad de que este emita una nueva resolución que, en correspondencia con las pruebas aportadas confirme, revoque o modifique el acto impugnado.

2.- El Recurso de Aclaración, es una instancia administrativa de defensa patronal que goza de vigencia actualmente, por estar contenido en el artículo 274 de la L.S.S. y en la fracción I del precepto 37 del mismo ordenamiento legal.

3.- No obstante la regulación sustantiva del Recurso Administrativo de Aclaración en la L.S.S. éste carece del aspecto adjetivo, es decir, del procedimiento respectivo, para su interposición válida ante el organismo correspondiente del I.M.S.S. Lo cual implica que pese a su vigencia legal no tiene eficacia procesal.

4.- El Reglamento del Artículo 274 de la L.S.S. cubre parcialmente con su objetivo, en virtud de normar en su contenido las formas y los términos procesales necesarios para la interposición de sólo uno de los medios de impugnación regulados en el precepto legal reglamentado; dejando al margen; a la "Aclaración" como recurso. Por lo que deducimos, que tal ordenamiento viola la fracción I del artículo 89 Constitucional.

5.- La utilización práctica mas socorrida por los patrones para impugnar las resoluciones que afectaran sus intereses jurídicos; fue el Recurso de Inconformidad, pues el empresario prefería agotar la instancia cuya regulación en cuanto a forma y términos estaba bien precisada; que acudir a una vía insegura, como lo fue el Recurso de Aclaración.

6.- Además de lo anterior, fue necesario el criterio jurisprudencial para señalar que el plazo de 15 días señalado en la ley para la interposición de uno y otro recurso, era totalmente independiente; en razón a tal estado de incertidumbre, el dueño de la empresa optaba por una instancia segura, que arriesgarse a agotar un recurso cuyo termino era confuso.

7.- Sin embargo, la falta de aplicación práctica del Recurso Administrativo de Aclaración; no debe dar lugar a su desaparición, sino ha precisar el procedimiento correspondiente por el reglamento que corresponde. Es decir el Reglamento del Artículo 274 de la L.S.S.

8.- Inicialmente habíamos planteado como posible error jurídico , la derogación del Recurso Administrativo de Aclaración en el Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo en noviembre de 1994; sin embargo, de acuerdo a lo estudiado es posible afirmar que dicha modificación fue correcta, por no corresponderle su regulación a dicho reglamento.

9.- La modificación del reglamento referido, no tuvo el cuidado suficiente cuando esta se llevo al cabo, toda vez que el artículo 19 de tal ordenamiento continúa actualmente y, en forma incorrecta, regulando las "Aclaraciones " en su contenido. Existe por tanto, una evidente contradicción, que debe desaparecer.

10.- La regulación de la "Aclaración" en el Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social también, es incorrecta, por no corresponder al objeto de dicho reglamento, y además, por darle el carácter de un simple trámite y no de un procedimiento administrativo, tal y como le es otorgado por el precepto legal que le dio vida en el campo jurídico.

11.- Estamos de acuerdo con el maestro Gabino Fraga, quien afirma que los reglamentos al ser más flexible su modificación que las leyes, es para atender necesidades prácticas; sin embargo, no estamos en ese supuesto, y si por el contrario, debe estimarse la jerarquía de las leyes, en la cual se coloca primeramente la fracción

I del artículo 89 Constitucional; en segundo término el contenido del artículo 274 de la L.S.S. y por último, su reglamento respectivo.

12.- Es preciso indicar que si la ley cumple con su objeto de señalar el qué, resulta entonces indispensable, que el reglamento señale el cómo; para darle eficacia al recurso regulado. De lo contrario, sería contradictorio y violatorio de Derecho que el reglamento estuviera por encima de la ley; y en este caso en estricto perjuicio de los derechos patronales.

13.- Por lo anterior, sugerimos para el Recurso de Aclaración Administrativa, un procedimiento administrativo similar al del Recurso de Inconformidad, sólo que reduciendo los plazos para cada una de las etapas para llevarlo al cabo en forma sumaria. Y por supuesto, la inclusión del mismo en el Reglamento del Artículo 274 de la L.S.S.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALTAMIRA, Pedro Guillermo. Curso de Derecho Administrativo, Depalda, Argentina, 1971.
- 2.- ALVAREZ G., María del Carmen. La Seguridad Social en México, c.i.e.s.s. México, 1994.
- 3.- ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México, Botas, México, 1994.
- 4.- ARMIENTA HERNANDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Segunda edición, Porrúa, México, 1992.
- 5.- BRICERO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1987.
- 6.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional, Novena edición, Porrúa, México, 1994.
- 7.- CALVO NICOLAU, Enrique y Vargas Aguilar, Enrique. Seguro Social Correlacionados, Themis, México, 1986.
- 8.- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Octava edición, Siglo veintiuno, México, 1988.
- 9.- DE BUEN L. Néstor. Derecho Procesal del Trabajo, Segunda edición, Porrúa, México, 1990.
- 10.- DE LA VEGA ULIBARRI, Angel y Alejandro Gerard Bertrand. Manual Tematizado "Seguro Social", Tercera edición, Pac, México, 1984.
- 11.- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México, 1977.

- 12.- FIORINI, Bartolomé A. Teoría de la Justicia Administrativa. Alfa. Argentina. 1944.
- 13.- FIX ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. México. 1983.
- 14.- FRAGA, Gabino. 40 Años de Historia. I.M.S.S. México 1983.
- 15.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. Décima edición. México. 1992.
- 16.- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. "Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política". I.M.S.S. México. 1955.
- 17.- GONZALEZ DIAZ, Francisco Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Segunda edición. U.N.A.M. México. 1978.
- 18.- GONZALEZ Y RUEDA, Porfirio Teodomiro. Previsión Seguridad Sociales del Trabajo. México. 1989.
- 19.- HUERTA MALDONADO, Miguel. Ley del Seguro Social y sus Reformas. I.M.S.S. Mexico. 1966.
- 20.- LOPEZ LOPEZ, Jesús E. y Athle Carrasco Flores. Procedimientos y Recursos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Del Valle de México. México. 1979.
- 21.- MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1983.
- 22.- MORENO PADILLA, Javier. Regimen Fiscal de la Seguridad Social. Themis. México. 1991.
- 23.- POLO OJEDA, Rafael y Carlos Díaz Rivadeneira. Tratado Teórico Práctico de las Defensas Jurídicas del articular en el

- Régimen Interno del Seguro Social con un Estudio sobre el Recurso de Inconformidad, Fondo Editorial Coparmex, México, 1978.
- 24.- Prontuario de Disposiciones y Resoluciones y Ley del Seguro Social y Normas Conexas, I.M.S.S. México 1943-1978.
- 25.- SANCHEZ LEDN, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, Cardenas Editor, México, 1987.
- 26.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, T.I. Décima quinta edición. Porrúa, México, 1992.
- 27.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, T II. Decima Quinta edición. Porrúa, México, 1992.
- 28.- TENA SUCK, Rafael e Itallo Morales Hugo. Derecho de la Seguridad Social, Pac. México, 1992.
- 29.- TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, "Historia, Teoría, Exégesis, Integración". U.N.A.M. México, 1977.
- 30.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, T. II. Segunda edición. Porrúa, México, 1979.

HEMEROGRAFIA

- 1.- Conferencia Interamericana de Seguridad Social, "Aportaciones a la XI Asamblea General". I.M.S.S. México, 1977.
- 2.- GARCIA MIRANDA, Gonzalo. Interpretación Tecnojurídico Artículo 11 del Reglamento de Clasificación de Empresas y Determinación de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Boletín Informativo de Seguridad Social, No. 5. Año. I. Bimestral. México, 1978.
- 3.- MAGANA ORTEGA, Melchor. Pagos Efectuados sin Justificación al I.M.S.S. Boletín de Información Jurídica del I.M.S.S. no. 3.
- 4.- Reglamento del Artículo 133 del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación. 17 Noviembre 1950.
- 5.- Reglamento de Clasificación de Empresas, Grados de Riesgo y Cuotas del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Diario Oficial de la Federación. 7 Marzo 1944.
- 6.- Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Diario Oficial de la Federación. 15 Diciembre 1953.
- 7.- Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo. Diario Oficial de la Federación. 29 Noviembre 1994.

- 7.- Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 29 Noviembre 1994.
- 8.- Reglamento sobre Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 18 Abril 1944.
- 9.- Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 2 Septiembre 1950.
- 10.- Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, Diario Oficial de la Federación, 28 Noviembre 1994.
- 11.- Requisitos que debe contener el Recurso de Inconformidad ante el I.M.S.S. Boletín de Información sobre el Seguro Social, No. 233. Mensual, México, 1980.
- 12.- URISTA DORIA, Manuel. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un Organismo Descentralizado por Servicio, Boletín Informativo de Seguridad Social, No. 9-10, Año II, Bimestral, México, 1980.
- 13.- VELAZQUEZ MANZANITA, Juan C. La Inconformidad ante el Consejo Técnico del I.M.S.S. como Recurso Administrativo, Boletín Informativo de Seguridad Social, Año III, Bimestral, México, 1975.

LEGISLACION:

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, México, 1994.
- 2.- Ley Federal del Trabajo, Alco, México, 1993.
- 3.- Ley del Seguro Social, Sista, México, 1994.
- 4.- Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos de Trabajo, Sista, México, 1994.
- 5.- Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, Sista, México, 1994.

OTRAS FUENTES:

- 1.- CABANELAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T.I. Segunda edición, Heliasta, Argentina. 1981.
- 2.- Diccionario de la Lengua Española, Segunda edición, Espasa-Calpe. España. 1964.
- 3.- Enciclopedia Universal Ilustrada, T. II. Espasa-Calpe. España. 1967.
- 4.- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, T.I. Selecciones Reader's Digest. México. 1979.