

321309

2

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA INAPLICABILIDAD DEL AGOTAMIENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSION POR RIESGO DE TRABAJO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

KARINA ARAGON OROZCO

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. IVAN OCTAVIO RICARDO OLIVARES RODRIGUEZ
CED. PROFESIONAL No. 1368564

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**En memoria de mi PADRE, por
todo lo que me dio y ser siempre
un ejemplo constante en mi vida.**

GRACIAS.

**A mi MADRE por ser un ejemplo de
lucha y esfuerzo; por dar siempre lo
mejor de ella.**

TE QUIERO.

**ERICK a quien quiero con
todo mi corazón, esperando
que siempre sea feliz.**

**KATYA Y JAVIER por quererme y
aceptarme como soy.**

GRACIAS.

**A mis tías CAME y ANA por su
apoyo, confianza y amor.**

LAS QUIERO.

**ROBERTO Y JORGE por todo
lo Compartido juntos.**

GRACIAS AMIGOS.

**A mis Profesores, quienes sembraron
en mí la semilla del conocimiento.**

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I SEGURIDAD SOCIAL	
1.1. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en el Mundo.	2
1.2. Definición y Características de la Seguridad Social.	8
1.3. Fundamentos Legales Básicos.	12
1.4. Finalidad de la Seguridad Social	15
CAPÍTULO II HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO	
2.1. Anahuac (Epoca Precortesiana).	20
2.2. La Nueva España.	21
2.3. La Independencia.	22
2.4. La Reforma.	25
2.5. El Porfiriato.	26
2.6. El Movimiento Social de 1910.	27
CAPÍTULO III CREACIÓN DEL ORGANISMO PÚBLICO DECENTRALIZADO INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	
3.1. Instituto Mexicano del Seguro Social.	32

3.2. Ley del Seguro Social de 1943. 38

3.3. Ley del Seguro Social de 1973 y sus reformas. 40

3.4. Desconcentración Administrativa. 46

CAPÍTULO IV ENTORNO SOCIOECONÓMICO DE LA
NUEVA LEY DEL I.M.S.S.

4.1. Expectativas de la Seguridad Social en México. 51

4.2. Crisis y Modernización del I.M.S.S. 52

4.3. Bases Jurídicas para llevar a cabo las Reformas de la
Nueva Ley del I.M.S.S. 55

4.4. Tendencias actuales respecto de la Seguridad Social en México. 60

CAPÍTULO V PROCEDIMIENTO LABORAL PARA OBTENER UNA
PENSIÓN POR RIESGO DE TRABAJO.

5.1. Naturaleza Jurídica del Procedimiento Laboral. 70

5.2. Principios del Derecho Procesal del Trabajo. 72

5.3. Medios de Prueba contemplados en la Ley Federal del
Trabajo y sus Reglas Generales. 76

5.4. Medios de Prueba contemplados en la Ley Federal del Trabajo. 83

5.5. Riesgo de Trabajo según la Ley Federal del Trabajo. 93

5.6. Riesgo de Trabajo según la Ley del Seguro Social. 93

5.7. Requisitos para obtener una Pensión por Riesgo de Trabajo
de acuerdo a la Ley del Seguro Social Vigente. 94

CAPÍTULO VI RECURSO DE INCONFORMIDAD.

6.1 Recurso Administrativo.	112
6.2 Recurso Administrativo de Inconformidad.	118
6.3 Recurso de Inconformidad y su Reglamento.	122
6.4. Inaplicabilidad del agotamiento del recurso de inconformidad ante el IMSS.	137
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	162

INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo del tema a tratar resulta interesante hacer referencia a la historia de la Seguridad Social tanto universal como en nuestro país, pues no es posible entender una estructura jurídica sin revisar sus orígenes y antecedentes más remotos, así como el concepto de la misma; análisis que queda plasmado en los capítulos primero y segundo del presente trabajo.

Sobre este particular tal y como nos lo muestra la historia, la Seguridad Social es el resultado de la lucha de los trabajadores para alcanzar mejores niveles de vida, lucha que es conveniente consolidar dentro del marco de la legalidad, ya que el hombre necesita asociarse con sus semejantes a fin de buscar la protección a su integridad física y la seguridad del grupo al que pertenece, motivo por el cual en los capítulos tercero y cuarto se estudian los hechos que dieron origen al nacimiento del Seguro Social en México como un instrumento básico de la Seguridad Social, estableciéndose como servicio público de carácter nacional; así como también el entorno socioeconómico del Instituto Mexicano del Seguro Social, frente a la difícil situación que debe enfrentar al inicio del siglo XXI, para poder llevar a cabo sus finalidades contempladas en la actual Ley del Seguro Social.

Ahora bien en el quinto capítulo de este trabajo se plasma el procedimiento laboral que se tiene que agotar para obtener una pensión por riesgo de trabajo, analizando el concepto de riesgo de trabajo plasmado en la Ley Federal de Trabajo y la Ley del Seguro Social y los requisitos para obtener una pensión por riesgo de trabajo de acuerdo a la nueva Ley del Seguro Social.

Por último en el sexto capítulo, se analiza el alcance jurídico de la ignorancia del derecho sobre la regulación de los Artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente, esto en atención al Recurso de Inconformidad, encuadrando en dicho precepto la inaplicabilidad del mismo ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tal y como lo manifiesta la Ley del Seguro Social de 1973, para la obtención de una pensión de invalidez, tratando así de dar una seguridad y a su vez un punto de partida para poder proteger a todos aquellos afiliados a dicho Instituto.

En tal virtud, en los casos en que el Instituto niegue una pensión por invalidez o incapacidad permanente o total, se deberá agotar el Recurso de Inconformidad, cuando que la Ley que se derogó daba la opción de hacer valer sus medios de defensa ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin agotar el referido recurso administrativo, trayendo esto como consecuencia que ahora el derechohabiente tenga que tardar más para que se revise el acto de molestia, con la consabida pérdida de tiempo, puesto que invariablemente el Instituto por medio de sus Consejos Consultivos Delegacionales en vía de inconformidad, ratifica la negativa a reconocer las pensiones o bien otorga los porcentajes más bajos, lo que afecta la esfera jurídica de los derechohabientes, actuando de este modo como juez y parte, lo que provoca que exista una incompleta imparcialidad en la administración de la justicia que al ejercer funciones jurisdiccionales, realizan los Consejos Consultivos del IMSS, beneficiando de este modo al propio Instituto, haciendo nugatoria en nuestra opinión la garantía individual del gobierno Consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, sobre la prontitud y expedités de la impartición de justicia.

La realización de este trabajo fue elaborado antes de las reformas realizadas a la nueva Ley del Seguro Social, el 21 de diciembre del 2001, en las cuales los legisladores reconocen y declaran inconstitucional la obligación de agotar previamente el recurso de inconformidad para los patrones y demás sujetos obligados, así como para los asegurados y sus beneficiarios, señalando que el agotamiento de dicho recurso será optativo.

PAGINACIÓN DESCONTINUA

CAPÍTULO I
SEGURIDAD SOCIAL

1.1 Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en el Mundo.

La historia de la humanidad ha representado una lucha constante del hombre por el mejoramiento y respecto a las condiciones laborales de los trabajadores, así como la protección a los infortunios o riesgos a los que están expuestos éstos.

El derecho de los trabajadores a la salud, a su medio de subsistencia y al aseguramiento de servicios sociales mínimos para el bienestar individual y familiar son el anhelo, entre otros, de la humanidad y de los grupos sociales que los representan.

Con el transcurso del tiempo, la civilización se ha preocupado por la Seguridad Social, ya que la civilización es tan antigua como la seguridad social del hombre, a pesar de que en muchas partes del mundo existen instituciones modernas que se ocupan en brindar la Seguridad Social. Como bien es cierto, el vivir en sociedad conlleva a un desarrollo político, social, económico, etc., del hombre y en especial la sociedad la que en general nos lleva a una lucha por la Seguridad Social, que el mundo inhóspito nos la ha negado, ya que los países actualmente se han ocupado en llevar a cabo guerras ficticias, tratando de imponer un nuevo orden, a través de la fuerza y de la violencia, no importando la razón o causa que se diga, porque se anteponga el "credo, raza o religión", estos son aspectos que sólo significan el origen de los conflictos que mueven a las masas a optar por las armas y separar pueblos y naciones olvidando totalmente el principio recto de los

primeros grupos humanos: de ayudarse unos a otros para lograr la fuerza, obligando al hombre a vivir así en sociedad con la idea de un bienestar común. Lo anterior llevó al hombre a dejar de ser nómada convirtiéndose en sedentario, domesticando algunos animales y cultivando sus propias plantas, logrando así la seguridad sobre el futuro de su alimentación.

Pero a pesar de esto, las enfermedades y muerte eran motivo de preocupación, lo cual llevaba a una inseguridad al grupo, el cual anteponía sus creencias y veneraciones de seres sobrenaturales, lo que trajo como consecuencia tipos de organizaciones sociales que crearon sistemas de ayuda mutua, tal es el caso de Grecia, en la cual existían organizaciones encargadas de socorrer a la población. Otras organizaciones como la Romana precisó con claridad estas instituciones, tal es el caso de los "Collegia Tenorium" (Colegio de Artesanos), que pagaban una prima, los asociados para cubrir a los beneficiarios los gastos de sepelio.

Con el nacimiento del cristianismo, se fundaron asociados de caridad para auxiliar a los más necesitados, aunque la unión se concentraba más que nada en una salvación espiritual; en la Edad Media, el hombre buscó otras formas de seguridad más complejas y se agrupó en instituciones que denominó gremios, corporaciones o guildas.

Las que más se apegaban a lo que nosotros comprendemos y entendemos por Seguridad Social, las cuales proporcionaban a sus agremiados protección mutua mediante asistencia en casos de enfermedad, orfandad o viudez.

Este tipo de organizaciones surge por la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares.

En la época moderna no existía ningún tipo de protección para los trabajadores; la Revolución Industrial llevó a la necesidad de que éstos se agruparan con fines profesionales teniendo una mayor seguridad industrial y social. En Alemania determinaron la creación de seguros sociales; en una primera etapa, que fue voluntaria y, a partir de 1883 se crea el seguro obligatorio para todos los trabajadores amparados por el Estado mediante medidas de prevención en beneficio de todos.

Otto Von Bismarck instituye, como una estrategia de control al proletariado y en contra del socialismo, el seguro para riesgos de enfermedad y en 1889, el seguro contra accidentes de trabajo que fue ampliado para la vejez e invalidez; tomando en consideración a la experiencia de la seguridad social producida en Alemania. Después de una lucha sindical en 1907, Inglaterra introduce la Ley de reparación de accidente de trabajo y el Sistema de Asistencia para Ancianos; en 1911 se promulga la Ley denominada "National Insurance Bill", la cual obtuvo la solidaridad nacional ya que abarcó riesgo de enfermedad, invalidez y el paro voluntario, colocándose como líder en materia de seguridad social. La obligatoriedad de este seguro se basó en la participación tripartita de los recursos económicos, misma que era parte de los trabajadores, patrones y estado.

En 1942 se presentó el Plan Beveridge que implica una recopilación de las experiencias inglesas de su política social, mismo plan que en julio de 1948, hizo que se promulgara la Ley del Seguro Social Nacional, con la cual Inglaterra establece su Seguridad Social Integral protegiendo los accidentes y enfermedades de trabajo, la sanidad, la atención a la niñez y asistencia a los desvalidos entre otras, así como a la Seguridad Social.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

España destacó en la Legislación de la Seguridad Social. En 1883 una comisión de reformas que se abocaron al estudio de los seguros sociales; la primera Ley española se funda en un seguro voluntario, principalmente en lo relativo a los accidentes de trabajo, del 30 de enero de 1900, misma que responsabiliza a los patrones de las consecuencias de los riesgos de trabajo. El 7 de febrero de 1908, se crea el Instituto Nacional de Prevención y en mayo de 1917 se consolida la necesidad de la obligatoriedad, siendo el 11 de marzo de 1919, cuando se dicta la Ley del Seguro Social Obligatorio y el Reglamento respectivo se da a conocer el 21 de enero de 1921, con una preocupación de bienestar colectivo.

América destacó dentro el campo de la Seguridad Social, aunque en una época distinta a los antecedentes citados con antelación.

La única manera de ser auténticamente americano es exaltando la sensibilidad y el talento de nuestros pueblos por medio de una obra creativa capaz de expresar lo mejor de nosotros mismos y de dar razones válidas a nuestro orgullo, de otorgarnos un sitio propio en la cultura y en la historia, de hacernos a un tiempo cuidándonos de América y del mundo.

Consideramos, que en los países donde se instituyó con mayor fuerza la seguridad social en América fueron México y Venezuela, gracias a su movimiento de Independencia y a sus caudillos como el General Don José María Morelos y Pavón en México, el General Simón Bolívar en Venezuela y el General José de San Martín en Bolivia.

El cuadro de la lucha de la Seguridad Social, sería incompleto si dentro de la etapa de la Independencia de nuestro país no recordamos los

importantes conceptos que Morelos pronunciara al abrirse las sesiones del Congreso:

"Soy siervo de la Nación, por que ésta asume la más grande, legítima e inolvidable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno emanado del pueblo y sostenido por el pueblo; que rompa todos los lazos que la sujetan, y acepte y considere a España como hermana y nunca más como dominadora de América.

Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la de la vida, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no haya privilegios ni abolengos; que no es racional ni humano, ni debido que haya esclavos, pues el color de la piel no cambia el corazón y el pensamiento, que se eduque a los hijos del labrador y del barrendero como los del más rico hacendado; que todo el que se queje con justicia tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y defienda contra el fuerte y el arbitrario."

En Venezuela Simón Bolívar utilizó la idea de Seguridad Social como anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los nacientes gobiernos democráticos de América en el siglo XIX pues expresó "...que el sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de estabilidad política."

Por lo anterior el Ingeniero Miguel García Cruz relacionó a la Seguridad Social con el surgimiento de la Nacionalidad Mexicana de Morelos, y con mayor claridad el concepto del pensamiento de Simón Bolívar, por lo que afirma que la Seguridad Social tiene un origen esencialmente americano.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Recordemos ahora los grandes propósitos de la Seguridad Social Americana, los que se han intentado dar por los diversos organismos Internacionales en diferentes países de América Latina que son al mismo tiempo las síntesis de nuestras aspiraciones, principalmente las que se contiene en la declaración de Santiago de Chile de 1942, en los que se vincularon los objetivos sociales y económicos de nuestros pueblos y nos fijamos como tarea la abolición de la miseria, por los esfuerzos solidarios de los individuos y de las Naciones.

La Carta de Buenos Aires de 1951, en la que queda establecida que nada debe tener mayor primacia, para los pueblos americanos, que la de procurar el bienestar del hombre.

Finalmente, la Declaración de México de 1960, por medio de la cual nos comprometimos a garantizar a todo ser humano los medios suficientes para la satisfacción de sus necesidades y para el disfrute de los bienes que la civilización ha creado en su beneficio.

La integración económica latinoamericana en la que se han cifrado tantas esperanzas y en la que se traducen ancestrales aspiraciones de igualdad y de unidad entre nuestros pueblos, debe estar acompañada de una actividad política tendiente a la integración social de la comunidad americana. Si queremos abatir las barreras económicas existentes entre nuestros pueblos, debemos abatir nuestras abismales diferencias sociales.

Los países de América Latina, con muy contadas excepciones, destinan el 3.5% de sus productos nacionales brutos a la obra de Seguridad Social, en tanto que en las naciones industrializadas ese porcentaje es cuando menos

del 7% y en aquellos que cuentan con mayor tradición dentro de la Seguridad Social, tales como Inglaterra y Noruega, se gastan entre el 25 y 30% de los productos nacionales brutos.

Esto provoca que la extensión de la Seguridad Social, en los países Latinoamericanos, halla regiones que se encuentran fuera de su amparo, que no dependen de la eficacia de nuestras aportaciones, ni la justicia social, y no tienen un pleno desarrollo en el bienestar común. El destino del pueblo Latinoamericano, reside en su capacidad para acción social organizada.

Uno de los mayores anhelos de nuestros días, es que de México a Tierra de Fuego, Argentina, deje de existir la desigualdad y el desamparo social del hombre y que América sea un lugar, en el cual gracias a la Seguridad Social, todos gocen de las garantías de bienestar y salud.

1.2 Definición y Características de la Seguridad Social.

Cierto es que el hombre para subsistir necesitó ubicarse en el ámbito de una comunidad, pero también es cierto que ese ámbito impuso modalidades en su conducta como condición ineludible para el disfrute de todos los beneficios que le ofrecía.

Así, surge el derecho dentro de los conglomerados humanos como la suma de facultades para aprovechar cabalmente todos los beneficios que la vida en sociedad ofrece a los protagonistas, derivados de un esfuerzo colectivo que persigue la obtención de ambientes propios para el mejor desenvolvimiento de la personalidad humana.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con el paso del tiempo, el avance de los pueblos impone nuevas formas de convivencia social y exige la actualización de las normas que regulan su desarrollo. Es por ello que el derecho, en su concepción moderna, debe adecuarse a las modalidades que impone el ritmo creciente de la dinámica social. Los hombres de la sociedad contemporánea requieren de sistemas de protección y de control que motive una atmósfera propicia para el mejor desarrollo de sus relaciones con el resto de la comunidad; esto es un ambiente de seguridad social.

La seguridad social surgió como una inspiración de los pueblos para obtener mejores niveles de vida, la seguridad social ha dejado de ser un anhelo para controvertirse en factor decisivo en la conquista de un progreso institucional de un Estado moderno, reitero que surgió en los pueblos como un deseo por obtener la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad humana y al libre desenvolvimiento de su personalidad; pero, en la medida de que este deseo se va convirtiendo en realidad, se impone la necesidad de un orden institucional que propicie su presencia permanente y en el que las legislaciones vayan mas allá de una reglamentación de la conducta, para tomarse en promotoras de una atmósfera de paz y de concordia que permita el libre juego de la voluntad de los hombres en la integración del progreso colectivo.

Para poder entender la gran importancia que la seguridad social representa, ahondaré a continuación en ella desde su concepto más amplio, al más estricto, mencionando sus más importantes características y su finalidad.

La seguridad social, en su más amplio significado, representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de

subsistencia, substituyendo conscientemente la responsabilidad individual por la responsabilidad colectiva, representando el deseo universal de obtener una vida mejor, que incluya la liberación de la miseria, el mejoramiento de la salud y las condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas y oportunidad de superarse económica, social y culturalmente.

Es el camino para liberar al hombre de la incertidumbre de un presente y un futuro que amenaza su bienestar y el de su familia. Es también protección contra los riesgos de la incapacidad, que lo colocan en condiciones de vida y de trabajo incompatibles con sus exigencias biológicas y oportunidad de superarse económica, social y culturalmente.

El término "SEGURIDAD SOCIAL" lo encontramos en el siglo pasado, en un discurso pronunciado por Simón Bolívar, durante la celebración del Congreso de la Angostura, donde lo expuso como uno de los más caros anhelos de los nacientes países del hemisferio occidental, para garantizar su estabilidad política y económica.

Gramaticalmente el término "Seguridad" se define como: Fianza u obligación de indemnizar a favor de uno. Prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades crónicas que puedan derivarse de la naturaleza o condiciones del mismo, está íntimamente ligada con la higiene de trabajo, prevención del paro, invalidez etc., de los trabajadores mediante el desarrollo del mutualismo.

El término Seguridad es muy amplio, se ve afectado por todo que hacer de los grupos humanos y aun del individuo, por ello es difícil precisar su definición, podemos intentar definirlo de una manera amplia como una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

disciplina autónoma del derecho social en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro de mayor bienestar social integral y de la felicidad de una y de otros, en un orden de justicia social y dignidad humana.¹

En una manera más estricta, la seguridad social es la protección del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar.

Considero importante mencionar las características más sobresalientes de la seguridad social las cuales son:

1. Considera únicamente al hombre, a fin de resolver problemas sobre necesidades, sin considerar causas u orígenes.
2. Ataca la necesidad, la enfermedad, la ignorancia, la miseria y el ocio.
3. Se preocupa del bienestar de todos los hombres, no sólo de los trabajadores.
4. La administran instituciones descentralizadas, de carácter oficial.

Articulando las definiciones con las características, podría resumir a la seguridad social de la siguiente forma:

¹.González Díaz Lombardo Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, pag. 60.

Es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, morales, económicos, sociales y culturales.

Forman parte de la seguridad social, todas las ciencias, artes, técnicas y actividades desarrolladas por el ser humano, Con la seguridad social no es posible configurar sistemas, principios, normas o instituciones que le puedan conferir concreción de ciencia o disciplina jurídica y por último la seguridad social es un objetivo a alcanzar por el individuo y por la sociedad; un marco de actuación que pueda aplicarse o restringirse conforme las circunstancias que opera en cada lugar.

Consideramos que la "SEGURIDAD SOCIAL" es, pues, una proyección de futuro que se refiere a una sociedad en movimiento, no a una sociedad estática.

Para llevar acabo la finalidad de la seguridad social, se han creado instituciones públicas descentralizadas como el I.M.S.S.

1.3 Fundamentos Legales Básicos.

El contenido de la seguridad social del trabajo es doble; por una parte incluye el contenido tradicional de la prevención social, (educación, servicio de colocación de los trabajadores, normas protectoras del trabajo etc.), y por otra, un conjunto de instrumentos con posibilidades ilimitadas en busca del bienestar colectivo de todos los hombres.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el artículo 123 constitucional se encuentra consagrado el principio de la seguridad social, que procura el bienestar de los trabajadores, así como lograr los medios necesarios para una vida digna, también es de tomarse en consideración el principio fundamental del precitado Artículo 123 fue abandonar el concepto arraigado de "igualdad" entre las partes (capital y trabajo), ya que no se puede dar un equilibrio en la balanza en tanto existan desprotegidos de la ley en materia laboral, dando como resultado un acto de justicia, tratando igual a los iguales y desigual a los desiguales. Siendo este Artículo uno de los comprendidos en el marco del derecho social, creo conveniente transcribir el concepto que el maestro Alberto Trueba Urbina² tiene acerca de este derecho y menciono lo siguiente:

"El derecho social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles".

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra plasmado el título sexto que es " Del trabajo y de la previsión social", formado únicamente por el Artículo 123 que a la letra dice en su primer párrafo: "toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley", y todo lo contemplado en dicho Artículo es base primaria de la seguridad social.

El Artículo 123 constitucional se integra con un conjunto de principios normas e instituciones que buscan la satisfacción de las necesidades, presentes y futuras, no sólo de los trabajadores considerados

² Urbina Trueba Alberto, Seguridad Social en México pag. 60.

individualmente, sino también de las comunidades obreras, y aún más, de todas las poblaciones y centros donde viven los trabajadores.

Tal es su contenido al señalar que deben proporcionarse habitaciones decorosas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad y reservar espacios para otros; escuelas, etc. Cuando los centros de trabajo se ubiquen fuera de las poblaciones.

El propósito de la sociedad es cuidar su propio futuro mediante el cuidado de sus trabajadores, lo cual se traduce en normas legales imperativas que exigen el cumplimiento obligatorio para los patrones. Ni los trabajadores ni los patrones pueden renunciar a formar parte del sistema o aportar las contribuciones que, según el caso, les corresponden. La renuncia del trabajador o cualquier convenio que en alguna forma libere, total o parcialmente, al patrón del cumplimiento de sus obligaciones no produce efecto legal, ya que son normas de orden público.

La fundamentación legal de la prevención y seguridad social del trabajo, en México, se distribuye en dos niveles, de mayor a menor importancia jerárquica:

1. Normas constitucionales. Contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente en los Artículos 123, 3 y 27.

2. Normas ordinarias y ordinarias supletorias. Contenidas en las leyes específicas de la materia. La supletoria se aplica también en el campo de otras normas ordinarias, ante falta de disposición específica o para evitar innecesarias repeticiones. Entre ellas se puede mencionar: Ley Federal del

Trabajo y Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado (ordinarias en algunos casos y supletorias en otros);

La Ley Federal del Trabajo es la reglamentación del Artículo 123 de la Constitución y dicha ley es de observancia general en toda la República, por otra parte el artículo fundamental de la Ley Federal del Trabajo es el Artículo tercero, que a la letra dice:

"El trabajo es un derecho y un deber social, exige respecto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel de vida decoroso para el trabajador y su familia".

1.4 Finalidad de la Seguridad Social.

La seguridad social es una institución nacida en la solidaridad humana que se manifiesta en la reacción de ayuda a individuos o grupos en Estado de necesidad o desgracia. Este fenómeno social ha tenido diversas manifestaciones a lo largo de la historia, que han ido evolucionado al ritmo de los cambios sociales y de las necesidades generadas por ello.

La seguridad social, que tradicionalmente surgió como una aspiración de los pueblos para obtener mejores niveles de vida, en el presente se toma inevitablemente necesario e ideal para el progreso de la comunidad y como requisito ineludible de nuestro momento histórico.

La seguridad social ha dejado de ser un anhelo para convertirse en factor decisivo en la conquista de un progreso institucional del Estado

moderno. Surgió de los pueblos como un deseo por obtener la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad humana y al libre desenvolvimiento de su personalidad.

Debemos considerar a la seguridad social como una institución dinámica, cuya conformación se da en un conglomerado social como respuesta a necesidades de carácter general que se adaptan para generar una respuesta colectiva a ese tipo de necesidades cuya existencia y operación se asocia estrechamente a una cambiante y compleja multitud de factores. La seguridad social, concebida originalmente como un conjunto de medidas obligatorias destinadas a la protección de los individuos y de sus familias contra las consecuencias que implican la pérdida de los ingresos necesarios para sostener un nivel de vida razonable, pero cuyos alcances y fines se han ampliado considerablemente en la sociedad.³

Para poder llegar a las finalidades que persigue la seguridad social, deberíamos de analizar las cinco reglas cristianas, las cuales ayudaron a que la seguridad social se propagara y se crearan instituciones especiales encaminadas a dar seguridad social, "cuatro dirigentes de las iglesias de la Gran Bretaña propusieron las llamadas cinco reglas cristianas" señaladas por el Papa Pío XII, y exponía cinco proposiciones,⁴ que a mi juicio deberían ser base sobre la cual deba descansar la esencia de la seguridad social. Enunciadas a continuación:

1. Deben desaparecer desigualdades extremas en riqueza y posesiones. Es fácil estar de acuerdo con esta posición, basándose

³ García Flores Margarita, La Seguridad Social y la Población Marginada en México, pags. 27-28.

⁴ Beveridge William, Las Bases de la Seguridad Social, pag. 41.

en la razón de que el objeto de adquirir riquezas es la felicidad humana, y que en términos generales la misma cantidad de riqueza producirá más felicidad si está muy repartida que si está dividida con mucha desigualdad, por ello la creación de una verdadera seguridad social que produjera el bienestar social a su población sería una forma de disminuir la desigualdad extrema existente.

2. Todos los niños, cualquiera que sea su raza o clase deben tener iguales oportunidades para adquirir una educación adecuada al desarrollo de sus capacidades peculiares.
3. La familia como unidad social tiene que ser protegida.
4. Hay que devolver el sentido de la vocación divina al trabajo diario del hombre. Si aunado a la dificultad económica de la mayoría de las personas existe el temor a un acontecimiento futuro que pudiera entorpecer el trabajo de un hombre, como por ejemplo en un accidente de trabajo.
5. Los recursos de la tierra deben utilizarse como regalos de Dios a toda la raza humana y al usarlos deben tenerse en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La existencia de dicha corriente religiosa, cada día más importante y difundida en el mundo, que tiende a estimar a la seguridad social como un instrumento integral para desarrollar un país, hace necesario dejar de considerar a las instituciones como organismos eminentemente indemnizatorios. Por lo que los dirigentes de las iglesias como reglas para

comprobar la bondad merecen todo nuestro apoyo, y considero una base esencial de las finalidades que debe perseguir la seguridad social.

Por lo anterior considero que las finalidades de la seguridad social se podrían establecer en tres principios:

1. Garantizar la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre, que en conjunto son la esencia de la justicia social, para así evitar desigualdades entre las clases existentes.
2. Borrar la diferencia de prestaciones e indemnizaciones, que niega la esencia del deber social de satisfacer la necesidad de la medida y donde exista, con la independencia de la causa que la originó.
3. Lograr el bienestar de todo hombre y toda mujer, como elementos económicamente activos y conservar su nivel de vida en la vejez y en la adversidad.

En conclusión, la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, siendo el Seguro Social el instrumento básico para tales fines, estableciendo como un servicio público de carácter nacional, encomendado su organización y administración al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propio.

CAPÍTULO II
HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

El sistema mexicano de seguridad social tiene raíces muy sólidas que se nutren de épocas remotas, que van desde el período precortesiano como las "cajas de comunidades indígenas", que por su estructura accesible y fácil de asimilar fueron aceptadas por el conquistador incluidas dentro de la estructura social de la Nueva España. Posteriormente se fueron amalgamando a estas doctrinas y sistemas otras ideas universales hasta llegar al periodo de la Revolución Mexicana, donde el aspecto de Seguridad Social adquiere un perfil propio, dentro el presente siglo.

2.1 Anahuac (Epoca Precortesiana).

Las características de una política de protección a las clases desamparadas en este periodo, sin que constituya un modelo acabado de un sistema de seguridad social, demuestra la preocupación, el interés y la existencia de algunas instituciones incipientes encargadas de aplicarla. Así encontramos en el Valle de Anáhuac, durante el imperio de Moctezuma, gobernante extraordinario en extremo providente, que consideró que era deber del Estado mirar por los ancianos e impedidos, constituyendo así en Culhuacán un hospital y hospicio dando orden de que allí sirviesen y regalasen a quienes lo solicitaran, medicinas y atención, como agente estimada y digna de todo servicio, por igual motivo humanitario y nunca por diversión como lo juzgaron los cronistas españoles. En los dos grandes palacios mandó recoger a todos los locos, idiotas y enfermos incapaces de servir al Estado, siendo atendidos cada cual por separado; y en otras dos casas tenían igualmente,

en cada uno de sus palacios, espacios para atender a los albinos, donde les servían con abundancia.

Asimismo, por cuanto se refiere a las mediadas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y por escasez de alimentos, en el Gobierno de Moctezuma se organizaron los almacenes del Estado, llamados "Petracelli" o "Petrocalco" donde se almacenaba el fruto de las cosechas de las tierras del palacio "Tecpantolli" y donde se ponían los productos de la recaudación fiscal. Estos almacenes o graneros, no sólo eran para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del Estado, sino también era a beneficio de la población, como lo hizo en 1505, cuando después de varios años de sequía, empezó a acudir el hambre y se abrieron al pueblo las puertas de dichos almacenes y remedió la situación.

Cabe señalar que entre los antiguos mexicas se generaron y practicaron algunos principios de la seguridad social, tales como la acción masiva en favor del "Calpulli" y la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el que hacer de los Pillis, Macehuales, Tememes y Pochtecos, a quienes les invadía la misma pena, el mismo dolor, siendo esto acaso una actitud ante la explotación de la supremacía de unos sobre otros.

2.2 La Nueva España.

La importancia de los sistemas políticos, culturales y sociales, que trajo consigo la dominación española, se reflejó en el ámbito de formas de protección y asistencia a las clases desposeídas durante la época. Durante la época colonial fueron los montepíos los que realizaron una labor similar a lo que más tarde se conoció con el nombre de "Pensiones Civiles". Por Cédula Real del 2 de junio de 1774 y con el fin de aliviar en algo las necesidades de

los menesterosos, se fundó el Monte de Piedad en México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid.

El sistema de Montepíos siguió operando ya dentro de la época independiente, como lo prueba el hecho de que el 3 de septiembre de 1832, se expidiera la Ley Montepío en la que ya se aplicaron sus servicios para empleados de la Federación.

Como dato verdaderamente significativo, anotaremos que la primera pensión que se otorgó en aquella época fue a Fray Bartolomé de las Casas, consistente en el equivalente actual de \$200,000 anuales con carácter vitalicio, "por sus servicios prestados a la comunidad y al Rey", de esta manera, los empleados al servicio del Gobierno de aquella época y en particular del ejército, fueron adquiriendo paulatinamente una serie de prestaciones que sientan las bases de un sistema de seguridad social.

2.3 La Independencia.

El estallido insurgente de 1810 había hecho nulas las leyes españolas, ante la fuerza y determinación por obtener la libertad plena de la Nación Mexicana y una justicia más amplia e igualitaria.

La Independencia fue un mar de masas en busca de la libertad social. Entonces no se dirigían a la búsqueda del provecho personal o de grupo, en tanto que fue el pueblo todo el que se levantó, la Independencia nos enseñó que los deberes pueden ser para nosotros mismos y para con los demás. De aquí surgen las obligaciones sociales y mejores condiciones para el bienestar del pueblo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Hidalgo, sabía que la libertad sólo tiene sentido verdadero si es social. La libertad no sólo se constriñe para hacer lo que no está ordenado o prohibido, se ejercita para optar por cumplir o no cumplir con lo establecido.

Por ello cuando el pueblo decidió no cumplir con un "orden injusto", lo destruyó y se encaminó en la constitución de un nuevo Estado, en su búsqueda secular de bienestar y seguridad social.

En 1820 la inseguridad social del pueblo se debía en gran medida a la brutal concentración de la tierra y de la riqueza, en unos cuantos, esta fue una de las causas reales de la Independencia. La ignorancia de nuestro pueblo era otro efecto de las injustas estructuras coloniales. La seguridad social organizada ni siquiera era un mito, si no algo desconocido en nuestra tierra, debido a la existencia de la esclavitud.

El primer documento Constitucional del Estado fue precisamente un bando Agrario, expedido por Don Miguel Hidalgo el 5 de diciembre de 1810, en el que decía:

".... Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América. Por el presente, mando a los jueces y justicias de el Distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios a las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales de las tierras para su cultivo, para que en lo sucesivo no puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos."

Este importante documento debe considerarse como la piedra de toque e inicio de la seguridad social en México.

El 30 de julio de 1911 Hidalgo fue fusilado y Morelos habría de continuar con esa lucha. Ratificó inmediatamente los bandos de Hidalgo sobre la abolición de la esclavitud y el reparto de la tierra.

Morelos sabía que la libertad y seguridad del pueblo estaban en ese camino. En esa época los naturales no gozaban de sus tierras ya que los terratenientes españoles se las habían arrancado, siendo esclavos ellos mismos, ya que al trabajar como peones de las haciendas siempre debían dinero y estaban endeudados con los caciques españoles.

El 14 de septiembre de 1814, el General Don José María Morelos y Pavón, en el documento que la historia conoce con el nombre de "Sentimientos de la Nación", que es la base de un programa de seguridad social, dice que es preciso que se modere la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia, es decir, se prevén una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de la Seguridad Social, tal como está también la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas, por que se establecen principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios.

Las ideas sociales de nuestros primeros libertadores no fueron alcanzadas inmediatamente.

El Gobierno de México por decreto del 11 de noviembre de 1824, estableció la obligación del Estado de pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y Hacienda. En 1832 se hace extensivo el beneficio a las madres de los mencionados servidores públicos y por decretó del 12 de febrero de 1834 se concede el decretó de pensión de vejez a los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cónsules mexicanos, ampliando este beneficio a los incapacitados e inválidos.

En cuanto a la asistencia social en 1846 sólo habían 6 hospitales en servicio activo y durante todo el siglo pasado y parte del presente, los servicios asistenciales continuaron en manos de los particulares con fines de caridad.

2.4 La Reforma.

Don Juan Alvarez proclamó el 1° de marzo de 1854 el Plan de Ayutla, reforzado el 11 del mismo mes en Acapulco. El 20 de febrero de 1856 él promulgó un decreto que surge del ideario de la Revolución de Ayutla, en el cual se concedían jubilaciones o compensaciones equivalentes a \$12.00 mensuales a los empleados de correo por los peligros a los que estaban expuestos debidos a los frecuentes asaltos de que eran objeto, al triunfo de la Revolución de Ayutla, se convoca a elecciones para formar el Congreso a través del cual la nación volvería a tomar la palabra, para reorganizarse sobre las bases sociales más justas.

Se reinicia la lucha del pueblo con una conciencia política y social en torno a la Reforma, con las armas de la cultura moderna en el campo de la educación, surgen en todo el país instituciones de cultura liberal.

En este lapso se promulgaron en 1857, la Ley del Registro Civil y el 30 de marzo del mismo año, la regularización del Cementerio, finalmente, el día 5 de febrero de 1857, se expide la Constitución Federal, la más avanzada política y socialmente en su época. En la Constitución de 1857 se

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

establecieron los derechos del hombre como origen de la organización de la Nación.

Así, las Leyes de Reforma fueron, en síntesis, la de expropiación de Bienes Eclesiásticos y Supresión de las Ordenes Religiosas, las Leyes de Matrimonio Civil, la de Regularización de Cementerios y de la libertad de cultos; con ellos el pueblo trabajador tuvo más oportunidades de satisfacer sus necesidades.

2.5 El Porfiriato.

Durante el Porfiriato, la mala distribución de la tierra llegó a tal grado de exageración de crisis social que 835 familias aristocráticas detentaban el 97% de las tierras del país, utilizaban sin miramientos la fuerza de sus peones y los explotaban pagándoles jornales de hambre y obligándolos a comprar mercancía a precios muy altos en las tiendas de raya donde siempre estaban endeudados, sin poder librarse jamás del nexo de explotación que los unía al hacendado. En tales circunstancias, inútil es suponer que hubiera el más mínimo rasgo de asistencia social.

El 29 de mayo de 1896, se expidió la Ley de Pensiones, Montepío y Retiros para civiles y militares, en la cual se concede la cuarta parte del sueldo del causante y se reconoce con derechos a la viuda e hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años.

El nacimiento de la clase obrera mexicana y su identidad de clase, se manifiesta en este período mediante las constantes demandas de justicia social y seguridad. Se registran en la época más de 250 huelgas que coadyuvan al desenlace final: La Revolución Mexicana de 1910.

2.6 El Movimiento Social de 1910.

La etapa revolucionaria se caracteriza por un afán que se demuestra en los diversos pronunciamientos de la época, tendientes en su gran mayoría, a la consecución de mejores niveles de vida para el proletariado nacional. La idea de seguridad social se precisaría y sería rescatada en este tiempo de convulsiones.

En 1912 se fundó "La Casa del Obrero Mundial", es realmente en la etapa revolucionaria cuando la lucha de los trabajadores se refleja en el carácter inalienable que el constituyente de Querétaro otorgó a la seguridad social, como justo reconocimiento y garantía para hacer factible el ascenso permanente a mejores niveles de vida y compatibles con la dignidad humana.

En 1913, Don Venustiano Carranza, declara en el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, que: "Terminada la lucha armada, del Plan de Guadalupe, debía principiarse la magistral lucha social, la lucha de clases, para realizar los nuevos ideales que no sólo es repartir tierras y sufragio efectivo; evitar y reparar riesgos; es más grande y sagrado establecer la justicia, buscar la igualdad y la desaparición de los pobres para establecer la conciencia nacional".

El 7 de octubre de 1914, Manuel Aguirre Berlanga promulgó en el Estado de Jalisco una Ley de Seguridad Social que fue un antecedente importante y decisivo de la institucionalización del Seguro Social, ya que esta Ley comprende en su artículo 17 de la obligación de depositar el empleo por lo menos un 5% de su salario para crear un servicio de mutualidad que se reglamentaría en cada municipio.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El 11 de diciembre de 1915, se expidió la Ley del trabajo en el Estado de Yucatán, este ordenamiento fue el primero que estableció el Seguro Social en nuestro país ya que en su artículo 135, textualmente decía: "El Gobierno fomentará una Asociación Mutualista, en la cual se aseguran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

Los pronunciamientos a favor de la Seguridad Social cunden en la República, en la Ley sobre accidentes de Trabajo, promulgada el 25 de diciembre de 1915, por Don Nicolás Flores, Gobernador del estado de Hidalgo, encontrando un antecedente directo de la Ley del Seguro Social.

La política mutualista de los trabajadores subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana, es así que en el Artículo 123 de la Constitución de 1917, consigna expresamente en su versión original un seguro potestativo en su fracción XXIX que indica: "Se considera de utilidad social: el establecimiento del seguro de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual tanto, el Gobierno Federal como el de cada estado deberá fomentar la Organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular".

Miguel García Cruz, en su libro de Seguridad Social, señala que la Seguridad Social es el postulado de las fuerzas sociales que estructuraron la Revolución Mexicana, tales como:⁵

- Partido Liberal Mexicano.
- Partido Democrático.

⁵ García Cruz Miguel, Seguridad Social, pag. 54.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Partido Antirreleccionista y Constitucional Progresista.
- Revolución Constitucionalista.
- Casa del Obrero Mundial.
- Soberana Convención Revolucionaria.

Después del movimiento armado, la Constitución de 1917 consagró el aspecto laboral en su Artículo 123.

La Constitución de 1917 surgida de un movimiento popular plasmó además de los derechos políticos, los derechos sociales de los mexicanos.

En efecto, a partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestra idea de seguridad social, los estados miembros de la Federación quedaron legislados para facultar en este aspecto de acuerdo a sus necesidades particulares, trayendo como consecuencia la creación de una gran diversidad de legislaciones con diferentes alcances y contenidos.

Dicho, precepto Constitucional, no obstante su timidez, provocó la aspiración hacia una Ley del Seguro Social, no sólo en nuestro país sino en América Latina y Europa.

En el Derecho Social Constitucional se encuentran plasmados el del Trabajo, el Agrario y el de Seguridad Social.

Cuando los caudillos de nuestra Revolución tuvieron una idea más clara del movimiento social, reconocieron que los anhelos del pueblo que

derramaba su sangre en los campos de batalla, no terminaba con la conquista del sufragio efectivo y la no reelección. Se extendía a la satisfacción de toda una serie de necesidades por largo tiempo insatisfechas que conformaron el marco explosivo de la Revolución.

Por ello, el Estado Mexicano, que es producto de una revolución democrática y social, contempla la configuración de su rostro revolucionario en el espejo fiel de la Seguridad Social.

Ciertamente, un Estado es en última instancia, tanto más revolucionario cuanto más amplia y profunda es la seguridad social.

CAPÍTULO III
CREACIÓN DEL ORGANISMO PÚBLICO
DESCENTRALIZADO
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

3.1 Instituto Mexicano del Seguro Social.

La era de las grandes revoluciones de este siglo, demostró que la dignidad de todos los hombres y su participación en los frutos de la riqueza que ellos mismos han contribuido a forjar, deriva de un principio esencial de la solidaridad humana.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, surge sobre esta base de solidaridad humana y con la convicción de que el proceso de un pueblo sólo puede encontrarse en la elevación de todos los niveles de vida de sus ciudadanos.

La Revolución Mexicana no sólo tuvo la finalidad de acabar con la dictadura política, sino también la de extender a todo el pueblo los beneficios de la seguridad social y de la educación entre otros aspectos importantes, que no querían ser atendidos. Por tal motivo, el Gobierno de la República decide, en 1942, establecer en México el Seguro Social, dando testimonio fehaciente de su preocupación por las clases laborales y del sentido que tomaba en ese momento de nuestro desarrollo, la ideología social de la Revolución Mexicana.

Finalmente, el 19 de enero de 1943, se promulga la Ley del Seguro Social que da origen, en 1944, al establecimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cristalizaron en ese tiempo de convulsiones y cambios políticos, múltiples esfuerzos, desarrollados por hombres precarios nacidos en diversas épocas; hombre de la Colonia como Vasco de Quiroga, así como de José María Morelos y Pavón en la lucha independentista, las ideas de Bernardo Reyes en los Albores de la Revolución Mexicana y los esfuerzos desarrollados, en tal sentido por Don Francisco I. Madero.

Con el apoyo del Artículo 123 Constitucional, no fueron menos importantes los avances realizados por los presidentes mexicanos en la etapa post-revolucionaria.

La Seguridad Social es algo a lo que se propone natural, racionalmente, todo ser humano para sobrevivir; el hombre necesita asociarse con sus semejantes, a fin de buscar la protección mutua de su integridad física en la salud y también la seguridad del grupo al que pertenece.

Al analizar los hechos que dieron origen al establecimiento de los seguros sociales en el mundo, nos encontramos con que junto al desarrollo y el progreso de la civilización, aumentan los peligros y los riesgos en el trabajo. Y empieza la explotación del hombre, según apunta Hobbes.⁶

En consecuencia se crean diversas formas de concentración y ayuda. Nacen sindicatos e instituciones orientadas por un sólo pensamiento: la seguridad colectiva del hombre.

⁶ González Díaz Lombardo Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, pag. 59.

En México nace el Instituto Mexicano del Seguro Social como el instrumento básico de la seguridad social, estableciéndose como servicio público de carácter nacional.

En la Ley del Seguro Social se fijaron las bases para la administración y el manejo de los fondos del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como para garantizar al máximo su funcionamiento y el otorgamiento de las prestaciones inherentes a los riesgos protegidos.

El régimen del Seguro Social se implanta en toda la República con carácter de obligatorio, con las salvedades que la propia Ley determina. El Instituto Mexicano del Seguro Social queda facultado para extender el régimen e iniciar servicios en aquellos municipios donde aún no opera, conforme lo vayan permitiendo las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones.

La Constitución Política, vigente de los Estados Unidos Mexicanos establece el marco que permite a los trabajadores la defensa de sus intereses y obliga al Estado a velar por su dignidad y bienestar, creando un régimen obligatorio y grupos de trabajadores con relación formal de trabajo que aún no se encuentran protegidos. A encontrar fórmulas para incorporar con equidad y de manera paulatina a los trabajadores no asalariados. Estas acciones contribuirán a ampliar las bases de distribución de los riesgos de trabajo, a estabilizar los tiempos de espera para el disfrute de prestaciones diferidas y propiciará la mejoría de la prestación de servicios directos.

En el año de 1962, se incorporaron al régimen de seguridad social los productores de caña de azúcar y los cortadores eventuales de la misma industria.

Hacia 1970, se incorporan los trabajadores del campo, bajo el régimen de esquemas modificados, y se les proporciona protección a los productores del henequén, a los tabacaleros y a quienes laboran en las zonas ixtleras de las regiones desérticas del norte del país.

El proceso vital del Instituto Mexicano del Seguro Social ha presentado no sólo retos y dificultades, sino además oportunidades para poner en práctica la experiencia acumulada y demostrar la fortaleza de sus lineamientos básicos enriquecidos a través de su trayectoria histórica.

Es por eso que se estableció la fórmula de contribuir al pago de las cuotas con servicios personales. El pago con trabajo es por primera vez instituido, el trabajo a cambio de un servicio médico y hasta social de nacimiento a la solidaridad social que, por Decreto Presidencial, establece que el Instituto Mexicano del Seguro Social por Cooperación Comunitaria en los términos del convenio respectivos, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1983. El programa de solidaridad social se denominará IMSS-COPLAMAR, y tiene una Coordinación General que se encarga de emitir, actualizar y difundir las normas y los indicadores para la atención médica, la capacitación y el adiestramiento de los recursos humanos del programa. De igual manera establecerá los grupos marginados y de las zonas deprimidas, entre otros, así como la administración de los recursos humanos, financieros y materiales para la operación del programa, tales como las áreas de operación en las zonas rurales del país. En nuestros días el programa IMSS-SOLIDARIDAD, mismo que se desconcentrará y se subrogará a los Gobiernos de los Estados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Instituto Mexicano del Seguro Social da un servicio a más de 40 millones de mexicanos y cuenta con 39 Consejos Consultivos a nivel Delegacional.

Frente a las actuales condiciones de crisis y sus aplicaciones, el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha propuesto la siguiente estrategia:

Continuar la participación y desarrollo de su personal; modernización y simplificación administrativa; ampliación a suministros y optimización de inventarios; reordenamiento de recursos; productividad; control de calidad, balance óptimo de elementos y; la eficacia y sentido humano en las prestaciones médicas, económicas y sociales.

Es pues el Seguro Social, a través del Instituto, un instrumento jurídico de derecho obrero por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo algunos de éstos, a entregar al asegurado o sus beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realicen alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

Es el instrumento básico de la seguridad social, estableciendo como un servicio de carácter nacional, que tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.⁷

⁷. I.M.S.S., Ley del Seguro Social, Artículos 2 y 3.

Es el instrumento de la seguridad social, la cual se busca garantizar a través de la solidaridad, los esfuerzos del Estado y de la población económicamente activa, evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que están expuestos los trabajadores y los que de ellos dependen, para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicias sociales y dignidad humana.

La naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, se establece en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, el cual instituye que el seguro social es un instrumento básico de la seguridad social, establecida como un servicio público de carácter nacional, entendiéndose a éste como una actividad del Estado o concesión a los particulares, para lograr la satisfacción de necesidades colectivas. En los órdenes del derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios necesarios de subsistencia y la prestación de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo en el territorio de la República Mexicana como ámbito de aplicación, es decir, "Federal".

Por otra parte el artículo 5 de la Ley de la materia, dispone que la organización y administración del Seguro Social está a cargo del Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicha Institución es una persona moral creada por Ley, con personalidad jurídica propia; su patrimonio se constituye parcialmente con fondos federales y sus objetos y fines son la prestación del servicio público nacional.

3.2 Ley del Seguro Social de 1943.

Al organizarse la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la antigua Sección de Seguros Sociales, que funcionaba en la Oficina de Previsión Social, se constituyó el Departamento de Seguros Sociales y comenzó a funcionar el 1° de febrero de 1941. Dicho departamento elaboró un anteproyecto de la Ley que fué sometido a la consideración del Jefe del Ejecutivo, en él, se estimaba que:

1.- México constituía una excepción dentro de los países de Europa y del Continente Americano que disfruta de una Legislación de Seguros Sociales, no obstante el sentido oficial de su movimiento popular.

2.- La Oficina Internacional del Trabajo había hecho múltiples recomendaciones en materia de seguros y previsión social.

3.- Los trabajadores y patronos pedían su implementación. ⁸

Se creyó entonces conveniente el funcionamiento de una comisión adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y por acuerdo del 2 de junio de 1941, fue creada la Comisión Técnica del Seguro Social, cuyo objeto sería el de elaborar un proyecto de seguros sociales, teniendo como base el antecedente de la citada Secretaría.

El anteproyecto conceptuó al Seguro Social como un sistema contra la pérdida del salario, cubriendo todos los riesgos que pudieran afectar la estabilidad en su percepción. Se constituyó un verdadero código integral del

⁸ I.M.S.S., Memorias Institucionales, pag. 175.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

seguro social, que abrigó los riesgos de las enfermedades y los accidentes de trabajo, de las enfermedades generales, la maternidad, la invalidez, la vejez, la muerte y la cesantía en edad avanzada.

El proyecto estableció, que para obtener los fondos requeridos por las grandes obras del Seguro Social, la contribución económica se haría en forma tripartita y ascendería a una cantidad equivalente al 12% de los salarios pagados. El gobierno contribuiría con el 3% del salario del trabajador, éste aportaría una cantidad igual en porcentaje y el patrón el 6% sobre el mismo salario diario.

Para determinar las cuotas que deberían pagar los trabajadores y los patronos se estableció una tabla de grupos de salarios en la que se distribuyeron los asegurados según su jornal diario.

Las reservas económicas de que iba disponer el seguro, sería invertida en el propio Organismo con sujeción a los cuatro principios universalmente aceptados de: Rendimiento, Seguridad, Liquidez y Utilidad Social.

En todo momento se tuvo en cuenta, en la elaboración de la iniciativa, garantizar los derechos adquiridos y por adquirir de los asegurados, así como la necesidad de que sus normas, al convertirse en Ley, prescriban lo factible sin pretender aquello que las condiciones sociales y económicas imperantes hacen inaccesibles en un futuro inmediato.

Así, la Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a

encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales; esto dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México. Los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores, aumentaron su salario real y en consecuencia, su capacidad de consumo en beneficio de la economía nacional.

Las garantías sociales consignadas, en el texto Constitucional, y en particular las disposiciones del Artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como un sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructuran en México el derecho del trabajo, la seguridad y, en un sentido más amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo, mismo que se complementa con la promulgación de la Ley del Seguro Social el 31 de diciembre de 1942, y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, cuya exposición de motivos versó sobre la nueva etapa de la política social, sobre el aumento de los salarios reales y de su consumo en beneficio de la economía nacional, sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de el trabajador y la reducción de las tensiones laborales, sobre las medicinas sociales y los diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo, así como la atenuación de las diferencias económicas y culturales entre los individuos de nuestra sociedad.

3.3 Ley del Seguro Social de 1973 y sus reformas.

En el año de 1973, la Ley del Seguro Social fue sometida a un estudio; era imperativo un cambio acorde al momento que estaba viviendo el país, ya que la sociedad misma había cambiado. Las modificaciones fueron sometidas a revisión al Congreso de la Unión, dando paso a una nueva Ley.

La nueva Ley del Seguro Social entró en vigor en toda la República el 1° de abril de 1973 abrogando la Ley del Seguro Social promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación, continuando vigentes las disposiciones reglamentarias que no se opusieran a la misma.

La nueva Ley dispone una extensión de la seguridad social a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo y aquellos que no estaban contemplados dentro de la Ley; modificar las bases de cotización de las cuotas, riesgos de trabajo, derecho a la rehabilitación, enfermedades y maternidad, seguros de validez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, se incluye el seguro de guarderías para las madres aseguradas, la continuación voluntaria para el régimen obligatorio, incorporación voluntaria al régimen obligatorio, los seguros facultativos y adicionales, prestaciones sociales al Instituto Mexicano del Seguro Social de los procedimientos de la prescripción, entre otros.

A esta nueva Ley se le hicieron algunas reformas en 1974, en las que se contempla el párrafo segundo fracción VI del artículo 13 el artículo 33 y el 65, 106, 114, 167 y 177 respectivamente, en lo relativo a los subsidios por riesgo de trabajo.

En 1980 se reforma el artículo 168 respecto de la fijación de porcentaje de invalidez, cesantía y vejez; 1984 se reforma el artículo 19 por cuanto hace a las obligaciones de los patrones, así como 41, 45, 71 y 112 en razón de los riesgos de trabajo, bases de contratación y muerte; se suprimen las limitaciones para que los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada puedan reingresar a su trabajo, se agrupan las facultades y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social en el artículo 240, 283 y por último se establecen sanciones a los patrones que realicen conductas ilícitas consideradas como delitos fiscales.

Esta Ley con sus reformas posteriores, establece la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, la cual constituye una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para incorporar al Seguro Social a numerosos porcentajes de personas que hasta la fecha no han podido disfrutar de los beneficios que ofrece este sistema social.

Con esta Ley quedan protegidos los trabajadores domésticos, de industrias familiares y los independientes.

En esta última cobertura están los profesionales, los pequeños comerciantes, los artesanos, los trabajadores no asalariados, los comuneros y los pequeños propietarios. Todos ellos pueden inscribirse en los periodos que determina el Instituto cubriendo los requisitos que el mismo fija, como son determinadas cuotas que, como ya dijimos no siempre se remuneran en dinero.

Luego entonces, la nueva Ley del seguro Social queda en términos generales de la siguiente manera:

GENERALIDADES.- El fundamento constitucional es la fracción XXIX del Artículo 123 que considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, la Seguridad Social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y

colectivo. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, cuya organización y administración está a cargo del Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.⁹

EL REGIMEN OBLIGATORIO.- Por ser de gran utilidad se implanta en toda la República, obligatoriamente, el Seguro Social el cual comprende riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de aseguradas.¹⁰

EL SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO.- Ampara los riesgos de accidentes en el trabajo, en tránsito y las enfermedades de trabajo, con las excepciones consideradas.¹¹

EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.- Son amparados en este rubro los asegurados, los pensionados, la esposa o concubina del asegurado o pensionado, los hijos del asegurado hasta 16 años de edad o hasta los 25 si estudian en planteles de sistema educativo Nacional. Los hijos de los pensionados por vejez, invalidez o cesantía que disfruten asignaciones familiares y el padre y la madre del asegurado o del pensionado que vivan con él, debiendo demostrar en los cuatro anteriores la dependencia económica.¹²

⁹. I.M.S.S., El Instituto Mexicano del Seguro Social, base y descripción de su organización y funcionamiento, pag. 245.

¹⁰. Ibid pag. 174.

¹¹. Ibid pag. 177.

¹². Ibid pag. 180.

EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.- Existe invalidez cuando se reúnen las siguientes condiciones:

a) Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo, una remuneración superior al 50% de la habitual que en la misma región reciba un trabajador en igualdad de circunstancias laborales.

b) Que se deriven de una enfermedad o accidente ajenos al trabajo, y se encuentre en un estado, de naturaleza permanente que le impida trabajar. Para la vejez se requiere haber cumplido 65 años de edad y un reconocimiento de 500 semanas de cotización mínima.

Si obtiene su pensión por cesantía en edad avanzada a los 60 años, le corresponderá el equivalente al 75% de la que hubiere correspondido por vejez, y así sucesivamente en orden creciente del 5% por un año más después de los 60.

La muerte por causa ajena al trabajo o del pensionado por invalidez, vejez, cesantía o incapacidad permanente, originará pensiones en dinero para los deudos, siempre y cuando tuviera acreditada un mínimo de 150 semanas de cotización.

EL SEGURO DE GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADAS.- Esta Ley, crea el seguro de guarderías, cubriendo el riesgo de la mujer trabajadora, de no poder proporcionar cuidados a sus hijos en la primera infancia, durante su jornada de trabajo, mismos que van a partir de los 43 días de edad hasta la edad de 4 años. Este seguro corre a cargo de los

patrones quienes cubrirán íntegramente la prima correspondiente, independiente de si tiene o no trabajadoras a su servicio.

LA CONTINUACION E INCORPORACION VOLUNTARIA.- El asegurado con un mínimo de 52 semanas de cotización en el régimen obligatorio, al ser dado de baja, puede continuar voluntariamente en el mismo, bien sea en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad, y de invalidez y vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección, pudiendo quedar inscritos en el grupo de salarios a que pertenecía.

Este cubrirá íntegramente sus cuotas y podrá enterarlas por bimestre o anualidades adelantadas, la incorporación voluntaria al régimen obligatorio podrá ser solicitada por aquellos sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiese extendido el régimen obligatorio del seguro social, dentro de los periodos de inscripción que fija el Instituto y mediante el cumplimiento de requisitos establecidos por la Ley.

EL REGIMEN VOLUNTARIO.- Es el que regula las relaciones del seguro voluntario, comprende los seguros facultativos y adicionales que se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios.¹³

EL SEGURO FACULTATIVO.- El Instituto podrá contratar individual y colectivamente seguros facultativos para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por la Ley, o bien, para proporcionar

¹³ U.N.A.M., Reflexiones sobre la Seguridad Social y sus ampliaciones, pag. 96.

dichas prestaciones a personas que no estén consideradas como sujetos de aseguramiento obligatorio.¹⁴

EL SEGURO ADICIONAL.- El Instituto Mexicano del Seguro Social podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social.¹⁵

LOS SERVICIOS SOCIALES.- Se clasifican en prestaciones sociales y servicios de seguridad social; la primera fomenta la salud y previene enfermedades y accidentes, y eleva el nivel de vida de la población. Los segundos socorren a los núcleos de población que constituyen polos de profunda marginación rural, suburbana y urbana.¹⁶

3.4 Desconcentración Administrativa.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante acuerdo del Consejo Técnico número 1,455. De fecha 14 de febrero de 1979 y en términos del artículo 253, fracción III de la Ley del Seguro Social, con el objeto de fortalecer, en los aspectos normativos y de control, la estructura orgánica del Instituto, y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 240 fracción VIII y 253 fracción III de la Ley del Seguro Social, aprueba en su término las bases propuestas para la desconcentración administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁴ Ibid pag. 97.

¹⁵ I.M.S.S., El Instituto Mexicano del Seguro Social, base de descripción de su organización y funcionamiento, pag 136.

¹⁶ I.M.S.S., El Instituto Mexicano del Seguro Social, Bases de descripción de su organización y funcionamiento, pag. 136.

De igual manera, mediante acuerdo del consejo técnico número 8,495. De fecha 2 de septiembre de 1981, y en términos del artículo 252 fracción XIII se acuerda la competencia territorial de los Consejos Consultivos Delegaciones para substanciar y resolver el recurso de inconformidad, desconcertando sus funciones y siendo la política general dictada por el Ejecutivo; y en el ámbito específico administrativo jurisdiccional, lo ha hecho a través de la delegación de facultades conferida por el Consejo Técnico a los Consejos Consultivos Delegacionales.

Asimismo, se crea un Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1981 y, que nos indica en su artículo primero que las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá a su cargo el funcionamiento del Régimen de Seguridad Social en su jurisdicción, con observancia de los términos que fija la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, sujetándose a las disposiciones emanadas de la Asamblea General, el Consejo Técnico y la Dirección General, así como las normas que dicten las Dependencias Superiores del Instituto, atendiendo a las facultades que concede éste el Reglamento de la Organización Interna.

El artículo 3°. Señala que son órganos de la Delegación, el Delegado y el Consejo Consultivo. El artículo 5° nos indica que son obligaciones o facultades de la Delegación y en consecuencia del Delegado, las Señaladas en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

Las Dependencias de las Delegaciones, para el desahogo de las labores establecen los siguientes servicios:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Administrativo.
- Técnico.
- De Conservación.
- De Prestaciones Sociales.
- Jurídico.
- Médico.

Las facultades y obligaciones del jefe de Servicios Jurídicos se contempla en el artículo 28 de dicho Reglamento, y entre otros está la de representar, en calidad de apoderado, al titular de la Delegación, en todos los negocios contenciosos o administrativos en que la misma sea parte o tenga interés; realizar estudios, elaborar dictámenes, emitir opiniones y desahogar consultas en relación a los problemas jurídicos que corresponda resolver a las Delegaciones; comparecer como Apoderado del Instituto y actuar en su defensa en los juicios laborales en que sea demandado por sus trabajadores ,sindicato, asegurado o terceros, así como en los amparos que se interpongan, relacionados con estos juicios y en las citas, diligencias y audiencias , ante las autoridades competentes en materia laboral.

El artículo segundo transitorio deja sin efectos el Reglamento de Organización Interna de Cajas Regionales.

Así mismo, en Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1984 se da la descentralización administrativa del

Instituto Mexicano del Seguro Social, entendiéndose la misma como el acto jurídico-administrativo mediante el cual se transfieren facultades, funciones y recursos a una unidad administrativa, con el fin de darle mayor autonomía técnica y operativa de carácter funcional y territorial.

De igual manera, el 22 de febrero de 1995, se publicó el acuerdo 68/95, en el cual el Consejo Técnico acuerda establecer el funcionamiento de las Delegaciones de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz Norte, Veracruz Sur, Yucatán y Zacatecas, las que han venido funcionando de hecho y que tendrán las atribuciones que les señala la propia Ley del Seguro Social y sus Reglamentos dentro de la circunscripción territorial, Dándose con todo esto una desconcentración administrativa del Seguro Social.

CAPÍTULO IV

ENTORNO SOCIOECONÓMICO DE LA NUEVA LEY DEL IMSS

4.1 Expectativas de la Seguridad Social en México.

La dolorosa cuestión de la pobreza y la amenaza que representa en nuestros días la explosión demográfica no se resuelven o evitan enfrentando las clases sociales y agudizando los antagonismos entre ellas. Se cree que tampoco se resuelve repartiendo entre los mas necesitados las utilidades que quedan en los más afortunados. No modificando los criterios actuales. El proceso debe ser mensurado y consciente, para ir acercándonos a una solución satisfactoria y para evitar que la seguridad social se convierta en una gran desilusión.

Considero que un aspecto importante que no nos permite avanzar es el relativo al proceso económico que se está viviendo en nuestro país y como tal resulta necesario, ya que no basta comprobar si las prestaciones se encuentran financiadas con las aportaciones de diversos sectores es también necesario determinar las posibilidades con que cuenta la economía del país para afrontarlas. Es necesaria una planeación de la seguridad social en México para lograr un avance real.

Por otro lado también podemos decir que la seguridad social es una política que pretende que el reparto se lleve acabo de otra manera, sin violencia, sin agravios y más bien mediante la ayuda de las ideas de justicia y en lo posible, por medio de obras de carácter colectivo y de uso personal.

La seguridad social está basada en el principio de solidaridad, pero de una solidaridad justa, fundamentada en las leyes que busquen un significativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apoyo económico y social, consciente de una realidad. Así la expectativa de la seguridad social en nuestro país debe estar cimentada en esos principios. En una idea de educación, de justicia, de una economía sana de una clase unida con la otra, de productividad, de solidaridad, de apoyos financieros y humanos que hagan permisible el crecimiento de toda una nación; en fin en el avance de la ciencia y la tecnología.

Todo grupo social bien organizado debe asegurar a cada uno de sus miembros, ante cualquier eventualidad, condiciones mínimas y decorosas de vida. En este principio descansa la seguridad social y precisamente por eso México debe buscar los regímenes necesarios para prestar una seguridad social evolucionada.

México cuenta con importantes elementos que pueden hacer de la seguridad social un mecanismo completo existe una sociedad conformada por un pueblo trabajador, tenemos un sistema de salud que a pesar de problemas generalmente de tipo económico va aportando satisfacciones, así mismo nuestro país va realizando una política de empleo pues en el fondo la seguridad social es nada más que una parte del proceso socioeconómico de los países.

4.2 Crisis y Modernización del I.M.S.S.

En esta nueva etapa bajo la dirección de Emiliano Gamboa Patrón la modernización se aplicó en todas las estructuras y garantizó al Instituto en su ruta hacia el siglo XXI en las acciones dedicadas a conseguir la superación nacional y a luchar por una existencia mejor para todos los mexicanos, en los

más diversos campos, el I.M.S.S. tiene un lugar que ocupar, una labor que cumplir.

En el curso de cincuenta años el I.M.S.S. se extendió a toda la República Mexicana, tanto en las zonas urbanas, cuyos derechohabientes pertenecen al régimen obligatorio, como en las zonas rurales en los que los asegurados quedan sujetos a las modalidades que se vayan estableciendo en los decretos que implante el régimen para cada circunscripción territorial y conforme lo permitan las condiciones sociales y económicas de cada región.

Pero sucede que ninguna legislación puede permanecer estática particularmente en una época como la nuestra, ya que su única justificación posible es la de mantenerse en estrecha relación con la realidad viva, variable, histórica, de la sociedad en la que debe cumplirse. Así entre las necesidades nuevas y en atención a las enseñanzas derivadas de su funcionamiento, pronto se comenzaron nuevas modificaciones hacia la modernización consistente en una verdadera seguridad social.

Para llegar a esta base, se enfrentaron a una serie de problemáticas económicas que vinieron a estorbar el desarrollo del país. Las causas se debieron a un desequilibrio mundial, por ejemplo el problema del pago de la deuda externa, el sismo ocurrido en 1985, etc.

La cuestión fue ya analizada con amplitud desde la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, en el cual no se quiso dejar de ausentar que la tarea principal era la de atender las necesidades primarias del hombre: "de empleo, educación y cultura, alimentación, salud, vivienda, ambiente y calidad de vida" el director del I.M.S.S. en la comparecencia ante

la Asamblea General de enero de 1983; la acción coordinada y coparticipativa de los tres sectores del Instituto habría de encaminarse al fortalecimiento del organismo, tratando de anticiparse a las carencias, amortizando o aminorando la crisis "utilizando su capacidad de" poderoso, eficaz y preciso medio redistribuidor de la riqueza. "a pesar de la severa crisis económica el I.M.S.S. siguió adelante con su meta final de abarcar a todos los habitantes del país, durante diciembre de 1988 primer mes de la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari, la población asegurada creció 0.42, lo que ha de entenderse como una clara expresión de confianza hacia su administración" sin saber que sería causa de una gran catástrofe económica.

Frente al hecho cierto, agobiante de la difícil situación que atravesaba el todo de la sociedad mexicana, pudo comprobarse que el Seguro, del modo en que se hallaba consolidado en favor de los obreros, de los cooperativistas y de determinados núcleos de campesinos organizados, podía permitirse una reordenación en su forma de financiamiento, a efecto de posibilitar al Estado una mayor participación en el cuidado de las necesidades de los grupos marginados, cuya precaria condición de vida urgía una pronta atención, por ello fue que en un periodo extraordinario de sesiones que se desarrolló por abril de 1986, el H. Congreso de la Unión discutió y finalmente aprobó una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para modificar ciertos artículos de la ley del I.M.S.S. en donde se establecían cuotas relativas a los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, y de invalidez, vejez cesantía en edad avanzada y muerte, a fin de disminuir el porcentaje de las aportaciones correspondientes al gobierno y de incrementar, proporcionalmente, el de las que deben cubrir los patrones. El decreto relativo apareció en el Diario Oficial del 2 de mayo de ese año.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la actualidad sin dejar de reconocer la supervivencia de múltiples problemas sociales y económicos, México necesita salir adelante y modernizarse y adecuarse a esta difícil situación para aguardar con confianza el inicio del siglo XXI y poder llevar a cabo sus finalidades contempladas en la actual ley del I.M.S.S. que a la letra dice:

"la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales y necesarios para el bienestar individual y colectivo". Para ello deberá ser puente hacia mejores niveles de vida para todos los mexicanos, no podrá menos que contarse con la experiencia representada por los 50 años que tiene los sistemas nacionales de seguridad social.

4.3 Bases Jurídicas para llevar a cabo las Reformas de la Nueva Ley del I.M.S.S.

En principio el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos envió a la H. Cámara de Diputados, el 8 de noviembre de 1995, la exposición de motivos, lo que propiamente constituye la nueva ley del I.M.S.S. y en cuyos elementos se tocará lo referente a invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; además de enfermedades y maternidad; generalidades y consideraciones finales del análisis, discusión y aprobación de lo anterior surge, que como ya se dijo, la ley del I.M.S.S. que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995 y cuyo contenido en términos generales se desglosa en los siguientes puntos:

1. Título primero, disposiciones generales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2. Título segundo, del régimen obligatorio.
3. Título tercero, del régimen voluntario.
4. Instituto Mexicano del Seguro Social.
5. Título quinto, de los procedimientos, de la caducidad y de la prescripción.
6. Título sexto, de las responsabilidades y sanciones; capítulo único.

Transitorios, con un contenido de veintiocho artículos, suscritos el 12 de diciembre de 1995 y en cumplimiento a lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su debida publicación y observancia, que expedirá el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los 19 días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Ernesto Zedillo Ponce de León. Rubrica. El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor. Rubrica.

Ahora bien, en la exposición de motivos se establece siempre que el Estado Mexicano, constituido a partir de 1917, contiene como una de sus finalidades esenciales dar respuesta a las aspiraciones sociales que alentaron las luchas históricas que ha vivido nuestro país. Por su naturaleza y origen, tiene el indeclinable compromiso de procurar el bienestar para los desprotegidos, promover el desarrollo integral y crear condiciones de igualdad de oportunidades. Ha propiciado un marco jurídico de protección a los trabajadores con un claro sentido tutelar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para consolidar los fundamentos originales del Estado, y en plena congruencia con ellos, el Gobierno de la República que me honro precedir, tiene como objetivo prioritario impulsar el desarrollo nacional, profundizando en la justicia social y elevando los niveles de bienestar de los mexicanos. Estos son los principios que alientan la política social, arraigados en nuestros valores comunes, tal y como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Así mismo se ha señalado que es un objetivo estratégico, de la administración a mi cargo, promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la Soberanía Nacional y redunde en el bienestar social. Estoy convencido que dicho bienestar social sólo puede ser general y perdurable si se impulsa a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, así como por el incremento de los ingresos de la población.

De lo antes señalado, podemos agregar además que la estabilidad y el crecimiento económico sostenido son condiciones indispensables para el progreso social y por eso el Plan Nacional de Desarrollo establece la articulación de la política social con la fiscal y financiera. Y se ha dado mucho énfasis a la constitución del ahorro interno y lo cual se acaba de ratificar en el programa nacional de financiamiento para el desarrollo y donde además se nos vuelve a señalar que estamos en el camino correcto económico, es decir, que la política de gobierno actual basado en la economía neoliberal, también conocida como globalización a nivel internacional es la idónea en el momento histórico que estamos viviendo.

Ahora bien, la Seguridad Social Mexicana es uno de los mejores medios para llevar a cabo los objetivos de política social y económica del

gobierno, y así poder satisfacer las legítimas demandas y aspiraciones de la comunidad.

Y es un hecho indiscutible que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido el instrumento mediador para objetivizar los grandes beneficios proporcionados a los trabajadores, sus familias y a las empresas, así como la promoción de la salud y el bienestar de la sociedad y por ello podemos afirmar que el Instituto Mexicano del Seguro Social es patrimonio y orgullo del pueblo mexicano, y sus logros, a sus 54 años de creación, así lo reflejan. No hay nada más evidente que el régimen obligatorio da cobertura a casi 37 millones de mexicanos, pero para construir el sistema de seguridad social que requieren hoy los mexicanos y que necesitará México para el siglo XXI es indispensable corregir deficiencias, superar limitaciones, pero sobre todo sentar bases sólidas para que la seguridad social sea en mayor medida la vía por la cual avancemos hacia la eficiencia plena de los derechos sociales.

Desde 1944 hasta 1996 los beneficios han sido muy importantes para la población trabajadora en los diversos rubros que la ley de la materia regula, pero es indispensable seguir luchando en pro de los derechos ya mencionados, sobre todo para las personas de edad avanzada, mujeres viudas y menores, y algo importante que debe destacarse en esta ley es lo referente para garantizar la mejor y más eficiente recaudación y protección de las cuentas individuales para el retiro y hacer posible que éstas alcancen montos aun mayores, cuando los recursos puedan ser operados por administradoras de fondos para el retiro y que éstas para constituirse y funcionar, deberán cumplir cabalmente con los requisitos y normas que en su momento establezca la Comisión Nacional del SAR y con base en la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

legislación correspondiente y cumpliendo esto, el trabajador tendrá derecho a elegir libremente la Afore que operará su cuenta individual para el retiro.

Es importante destacar que la propuesta de esta nueva ley parte de reafirmar los principios de la seguridad social, y de su instrumento que es el I.M.S.S. así como plasmar los avances logrados y también se determina que el crecimiento del Instituto en 54 años hace necesario actualizar la legislación para reiterar la presencia del I.M.S.S. en toda la República Mexicana, pues en casi la totalidad de los municipios del país (2378), la Institución brinda servicios médicos y protege al trabajador, sin importar lo aislado que este pueda estar por factores geográficos. El nuevo articulado obliga al Instituto a otorgar los servicios al trabajador, sin importar en que entidad de la República se encuentre éste. Se reafirma así su derecho a recibirlos y a exigirle a su patrón que cubra las cuotas correspondientes.

Una cuestión importante para la garantía de los derechos de los trabajadores que se generan por motivos de esta iniciativa de ley es el carácter fiscal del Instituto, el cual se conserva y en algunos puntos se precisan sus facultades, para así dar seguridad jurídica al contribuyente; sin esta investidura de autoridad, la estrategia de ampliar el universo de aseguramiento no contaría con un sustento firme que permitiera hacerla realidad.

Y es lógico entender que además en el proyecto de esta nueva ley se establecen beneficios para la parte importante, es decir, mediante procedimientos de contribución más claros, como también el significar el cálculo de las aportaciones sociales a la seguridad social y suplir inequidades como en el caso de la pensión de viudez otorgada a la viuda joven sin hijos,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de un asegurado o pensionado que al morir este recibe una pensión por un tiempo indefinido, generalmente prolongado, y también en esta ley se protege más al trabajador enfermo o incapacitado, en fin que mediante esta nueva Ley del I.M.S.S., se amplia, fortalece y moderniza la seguridad social mexicana, destacando que estas últimas modificaciones al igual que el texto original, siempre han estado apegados a las ideas que fueron los frutos de la Revolución Mexicana y que quedaron concretados y objetivizados en el Congreso Constituyente, llevado a cabo en la Ciudad de Querétaro allá por los años de 1916-1917.

4.4 Tendencias actuales respecto de la Seguridad Social en México.

Para poder hablar de la actualización de la tendencia que en materia de la seguridad social se vierte hoy en día, será necesaria hacer un recorrido con relación a que la Ley del Seguro Social de 1943, fue concebida precisamente para establecer seguros sociales, pero gracias al desarrollo de los servicios, pronto se hizo evidente que podían extenderse sus apoyos a quienes no fueran necesariamente contribuyentes, obviamente que esto fue sin poner en riesgo sus recursos de destino específico de la institución, así nacieron los casos de las aseguradoras que dieron origen años después a los centros de bienestar social familiar, donde se enseñaban a cocinar, tejer, coser y múltiples artesanías, de la misma manera en los centros deportivos del IMSS, posteriormente en el año de 1973 se formalizaron las prestaciones sociales refiriéndolas a programas de las siguientes características.

PRIMERO.- programación de la salud, difundándose dicho conocimiento necesario a través de cursos directos y de medios masivos de comunicación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SEGUNDO.- educación, higiene materno infantil, sanitario y de primeros auxilios.

TERCERO.- mejoramiento de la alimentación y de la vivienda, aclarando que este programa y el anterior mientras tuvieran su carácter preventivo y profiláctico creemos que le dio bastantes ahorros al instituto base original de la seguridad social.

CUARTO.- impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.

QUINTO.- la regularización del estado civil, el interés por la institución de regular el estado civil de las personas tomó como objeto básico, de acuerdo a mi punto de vista, el reforzar la célula social por excelencia que es la familia, situación que ya en las reformas del artículo 90 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social rezaba que:

Tendrá derecho a recibir una dote, el asegurado que haya justificado el pago al Instituto de un mínimo de 150 semanas en el régimen de seguro obligatorio, a partir de la vigencia de estas reformas, así mismo para el año de 1956, otra vez sufriría reformas el referido artículo quedando de la siguiente manera: tendrá derecho para recibir una ayuda para matrimonial asegurado que contraiga nupcias, siempre que haya justificado el pago de 150 semanas de cotización en el régimen de seguro social obligatorio, esta representación se otorga por una sola vez.

SEXTA.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación del nivel de ingresos de los trabajadores [derecho que deriva del artículo 123 Constitucional].

SEPTIMO.- Centros Vacacionales y de readaptación para el trabajador, (readaptación en caso de invalidez parcial o total para la adaptación de prótesis.)

Los recursos del Instituto Mexicano del Seguro Social, para atender las prestaciones sociales que caracterizan a la seguridad social deben provenir de las derivadas de los ramos de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y son de ejercicio discrecional y en todo caso corresponde a la Asamblea General determinar la cantidad que deba destinarse a dichas prestaciones y para que este programa realmente cumpliera sus objetivos.

Es importante para efectos de la seguridad social, en México que el seguro obligatorio primero se haya instituido en la Ley del Seguro Social; posteriormente de establecer dicho régimen de Seguro Social obligatorio en la Ley del ISSSTE y específicamente en su artículo 2º, más tarde también en la Ley del ISFAM en su artículo 17 se establece la figura del asegurado obligatorio, "Considerándolo como aquel militar en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. A este respecto la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina están obligadas a afiliarlos en dicho Instituto y las prestaciones que podrán recibir el militar en activo conforme al artículo 16 de dicha Ley, que son las siguientes: de retiro, pensiones, compensaciones, pago de defunción ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casa, préstamo hipotecario, tiendas, granjas, hoteles de paso, casa hogar para los retirados, centro de bienestar infantil,

servicios funerarios, escuelas e internados, servicios médicos subrogados y farmacias económicas.¹⁷

Pero como es sabido el Derecho al igual que la sociedad tiene características de ser dinámicos y por lo mismo sufren transformaciones y así, debido a esta misma dinámica la Seguridad Social sufre de transformaciones como lo es el caso de la Ley del Seguro Social, que paralelo al seguro obligatorio, surge como voluntario con una gama amplísima de sujetos que pudieran encuadrar en esta opción voluntaria y acorde con la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y como en el caso del señalado artículo 13, 18, y 198 donde en este último se dice con claridad quienes pueden hacer uso del seguro voluntario, conforme a lo dispuesto al artículo 18 los sujetos de aseguramiento a los que aun no se hubiesen extendido el régimen obligatorio del Seguro Social, podrán solicitar su incorporación voluntaria al mismo, en los periodos de inscripción que fije el Instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.

Este Seguro Voluntario de hecho y de derecho puede implorar a cualquier gente que lo deseara adquirir dicho seguro establece la propia Ley de la materia.

Ahora bien siguiendo el ejemplo del Instituto Mexicano del Seguro Social, tanto en la Ley del ISSSTE y del ISFAM, incorporación a su régimen , también el seguro voluntario la primera en su artículo 2° y en el año de 1983 distinguirá entre el régimen de seguro de seguridad social obligatoria y el voluntario, con lo cual se desprende la existencia de dos tipos no obstante

¹⁷ Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social, pags. 61-62

que la Ley aludida no use la palabra asegurado, sino la de trabajador y por lo que se refiere a la ISFAM de 1976, en su artículo 17 hará alusión o referencia al militar en la situación de activo y de retiro , lo cual también nos obliga a entender el primero dentro del ámbito del seguro voluntario, lo cual ha sido un gran avance en materia de Seguridad Social en México.

Por otro lado, no debemos descartar que en vista del alto costo de los servicios clínicos en el mercado en la actualidad, el Banco Mundial recomienda como mecanismo de garantizar su pago, establecer esquemas de seguros médicos que pudieran ser públicos o privados, sin embargo en la práctica cotidiana que llevan a cabo los seguros privados se observan abusos en lo que se ha denominado Selección Adversa, ya que mediante estas circunstancias se incluye a las personas de alto riesgo de enfermedad de dicho seguro, sin embargo estas malas y extendidas prácticas no impiden que se aconseje el impulso estatal a los seguros privados , ya que tan fuerte es la convicción de las bondades de este mercado, que se viene estudiando profundamente la decisión de transferir los fondos de salud a los grupos financieros privados y de la misma manera se analiza una serie de medidas para regular, reducir o compensar los abusos privados en vez de explorar formas de lograr el financiamiento público.

Sin embargo, llama la atención destacar que todas estas medidas están tomadas de la experiencia estadounidense, pero de las cuales hasta la fecha ninguna se ha mostrado eficiente.

También los estudios realizados al efecto no logran demostrar la superioridad de los sistemas de los seguros privados, y muy a pesar de que

muchos teóricos afirman que el universalismo público ha fallado en la materia.

Para hablar de un desarrollo social justo es importante promover en principio una educación integral, después capacitar óptimamente y todo acorde con el progreso tecnológico actual y en el caso del profesionista actualizado y de esta manera se activará a la economía y si ésta se activa, consecuentemente el ámbito social se verá mejorado. Porque en México ya a finales de este milenio todavía persiste una patología del subdesarrollo, que se determina por los bajos niveles educativos (analfabetas), el papel subordinado de la mujer, la desnutrición y la falta de vivienda digna entre otras expresiones de la pobreza y junto a esta realidad van emergiendo como imágenes grotescas nuevos fenómenos del deterioro, además de estilos de vida dañinos para la salud, pero como un gran indicativo de esta alteración social, el gran peso de las lesiones y muerte nos ilustran en forma por demás importante de los problemas debido a las condiciones de transporte y el trabajo, por si esto no fuera suficiente, la violencia también aparece con un problema social que ocasiona varias pérdidas a la salud. Por ello consideramos que no basta diseñar políticas específicas de salud. Es necesario además adoptar políticas saludables en todos los ámbitos del desarrollo económico y social por lo que de hecho se requiere una acción multisectorial sobre los determinantes de la salud y que consideramos en especial los siguientes:

Primero.- Crecimiento y distribución de la salud.

Segundo.- Educación, sobre todo de las mujeres.

Tercero. - Alimentación Integral.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuarto. - Vivienda óptima.

Quinto. - Agua potable y saneamiento.

Sexto.- Mejoramiento integral del ambiente.

Séptimo.- Empleo seguro.

Octavo.- Seguridad vial.

Noveno.- Seguridad pública.

Décimo.- Creación y deporte.

Las antes mencionadas, consideramos deben de responder también al ámbito de la seguridad social, aunque algunas de las enlistadas sean responsabilidad de los servicios públicos o de la seguridad pública, que también creemos en una obligación del Estado.

Ahora bien consideramos que la mayor inversión en salud debe diversificarse y si México se prepara con tiempo podrá beneficiarse del sinergismo (concurso activo y concentrado de varios órganos para realizar una función) entre el crecimiento económico, el bienestar social y por ende la salud, tomando como punto esencial de lo antes mencionado que una población sana generará progreso y que esta evolucionara correctamente.

Así y en virtud de la política neoliberal Imperante, la promoción de la salud debe ser vista como una inversión directa de las empresas ya que de ser así, esto les reditúa en un menor ausentismo, una mejor productividad y

una mayor satisfacción por parte de la fuerza de trabajo, inclusive consideramos que las escuelas, los clubes sociales, las iglesias, los sindicatos, las confederaciones y las asociaciones civiles deben ver e instar a la promoción de la salud como parte de sus objetivos, porque invertir en salud es una meta compartida no sólo por la seguridad social sino también como objetivo del Derecho Social pero sobre todo es objetivo fundamental también de toda sociedad.

Como un aspecto preponderante de las tendencias actuales en materia de seguridad social y toda vez que la política de gobierno pretende que nuestro Estado sea un verdadero Estado de Derecho para ello es menester el ejercicio real de la democracia por que en base a este principio podemos hablar de funciones vigentes de las instituciones de seguridad social, pero sobre todo el tan pretendido estado de bienestar.

Se ha dicho que la democracia de bienestar no debe definir por la amplitud y por el alcance de la seguridad social, sino más bien como un producto estructural de la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Se reconoce, sin embargo, que los compromisos con respecto a las pensiones, a la salud y a la seguridad en el trabajo representa un elemento fundamental hoy en día, es el desarrollo del Estado de Bienestar.

Por ello la seguridad social en nuestros días dentro de las políticas sociales es tema dominante en las democracias desarrolladas.

La creatividad de todo sistema de seguridad social radica en buena medida en la modalidad de su puesta en marcha, así como en la conciencia y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

en la comprensión que tienen al mismo tiempo de sus destinatarios y aquellos responsables de su aplicación. Uno de los aspectos más importantes de la problemática de la Seguridad Social es de la cobertura, de esto obviamente depende el grado de desarrollo del sistema de seguridad social y es por lo general también un indicativo del nivel de la economía del país.

En la actualidad estamos de acuerdo que en el análisis de la relación entre el estado de bienestar y la democracia de bienestar, cabe preguntarse si el primero, o sea, el estado de bienestar constituye una institución que reduce la desigualdad mediante el reparto de ingreso y de oportunidades vida, o bien, si este estado de bienestar únicamente hace más aceptable y más legítima la desigualdad. En fin, que el concepto de democracia de bienestar no debe definirse por el alcance de la seguridad social o de otras instituciones sociales, es decir, por la naturaleza exacta de las instituciones, o de los servicios prestados de alcance personal, o de los riesgos contra los que se protege, o sea, de la naturaleza de los derechos, sino más bien como un producto estructural de la relación entre el Estado y los ciudadanos, y esto confirma que el cumplimiento de las Normas Jurídicas o del Derecho crea la verdadera armonía entre el Estado y los ciudadanos, si éstas se cumplen.

CAPÍTULO V

PROCEDIMIENTO LABORAL PARA OBTENER UNA PENSIÓN POR RIESGO DE TRABAJO.

5.1 Naturaleza Jurídica del Procedimiento Laboral.

Para determinar la naturaleza jurídica del procedimiento laboral, es necesario ubicar la materia en el lugar que corresponde dentro de la clasificación del derecho; pues es, un problema de clasificación y, por lo tanto, de ciencia del derecho.

Sin embargo desde el punto de vista científico y estricto no son válidas estas clasificaciones, al no haber la distinción, que toda norma jurídica es estatal y el sistema jurídico es unitario; y pretender clasificar el orden jurídico, como decía Kelsen, sería como clasificar los cuadros de un museo, por su precio.

Sin embargo en cuanto a su naturaleza, corresponderá examinar críticamente las distintas concepciones acerca de la misma, su desarrollo comprende, el curso del mismo, donde con una aguda observación expresa que significa considerar el proceso como procedimiento, y correlativamente el deslinde tajante entre esas dos nociones, frecuentemente involucradas, toda vez que, la primera es esencialmente teológica y conduce a la jurisdicción y la segunda es de índole informal.

En consecuencia, estimamos que su desarrollo comprende todo el procedimiento, en el cual se manifiesta o exterioriza los actos procesales.

Por último, su finalidad reside en la composición del litigio que se ramifica en objetivos jurídicos, políticos y sociales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Acerca de la naturaleza del proceso, hay dos teorías; principalmente de Von Bulow, compartida también por Chiovenda, generalmente adoptada como una relación jurídica. Considera que el proceso esta regido por la Ley y de la Ley surge una serie de derechos y obligaciones entre las partes y también de deberes por parte del juez. No es una relación procesal única, si no una serie de relaciones jurídicas, puesto que hay relaciones entre las partes y de las partes con el juez.

Como es una relación referida a un órgano del Estado se trata de una relación jurídica, regida por el derecho público; por eso las normas procesales son de orden público y no pueden ser derogadas por las partes.

A su vez James Goldshmidth sustenta otra teoría que considera el proceso mas que una relación jurídica, una situación jurídica integrada por una serie de expectativas y una carga que deternima la situación que guardan las partes ante la perspectiva de la sentencia.

Por último Alcalá-Samora y Castillo le asignan tres finalidades:

Una de carácter jurídico y consciente en la composición de litigio dentro de las normas legales; una finalidad política, las garantía Constitucional para los justificables, o sea, las partes; y una finalidad social, promover la convivencia en los casos de conflictos mediante un curso legal para resolverlos, establecer la paz social con justicia.

Además se contemplan en los procesos un efecto preventivo que tiende a evitar que las partes se hagan justicia por su propia mano, mediante la intervención de un tercer imparcial para dirimir el conflicto; el respectivo, que

consiste en restaurar el orden jurídico violado por la lesión del derecho que ha dado origen al proceso.

5.2 Principios del Derecho Procesal del Trabajo.

Los principios del derecho procesal del trabajo, en su acepción filosófica son las verdades universales del derecho que han servido para orientar la misma Ley positiva.

De acuerdo con la escuela histórica, los principios del derecho son aquellos que han nacido de los pueblos a través de su devenir histórico, en el tiempo y en el espacio y que igualmente ha sido fuente de inspiración para los legisladores, al crear el acto legislativo, es decir, han servido para orientar el derecho mismo.

Nuestra materia se rige por principios especiales particulares que poco a poco le han dado autonomía. En efecto, el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, "El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominante, oral y se indicará a instancia de parte. Las Juntas tendrán obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso".

Cuando la demanda del trabajo sea incompleta, en cuanto que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley derive de la acción intentada o procede, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 833 de la Ley en comento.

De la anterior disposición se pueden resumir los siguientes principios del derecho procesal del trabajo:

a) Principio dispositivo:

Este principio se ha llamado tradicionalmente iniciativa o instancia de parte tal y como ocurre en nuestra materia, la impulsión del proceso tiene plena aplicación. Lo anterior supone que el juzgado nada puede hacer si previamente no se lo piden los particulares. Ya los romanos decían: *nemo iudex sine actore*; no hay juez sin parte. Este principio es el opuesto al principio o proceso inquisitorial, en donde funciona la oficiosidad como norma en el proceso.

b) La flexibilidad y sencillez en el proceso:

Mientras que en el proceso civil se prepondera la aplicación rígida e inflexible, en el derecho laboral ocurre totalmente lo contrario y el legislador toma en consideración para arribar a esta conclusión que forzosamente una de las partes, el trabajador, es una persona económicamente débil y que está por esa circunstancia, en desventaja frente al patrón.

Dicha característica deriva de imperativos legales en el sentido de que en el derecho laboral no se exige forma determinada en las comparecencias, los escritos, las promociones, o alegaciones, tal y como lo consignaba el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Al respecto, la Ley de 1980 en su artículo 687 indica "en las comparecencias, escritos o alegaciones no se exigirá forma determinada; pero las partes deberán precisar los puntos petitorios".

c) Principio de Concentración

De acuerdo con la naturaleza del derecho laboral, los juicios deben ser breves en su tramitación. Lo contrario a este principio es la dispersión que trae como consecuencia la prolongación de los procesos, como ocurre en el derecho civil.

Así mismo el artículo 686 de la Ley de la materia señala que las Juntas ordenaran que se corrija cualquier irregularidad que notare en la substanciación del proceso, para el efecto de regularizar el procedimiento sin que aquello implique que pueda revocar sus propias determinaciones.

d) Principio de Publicidad:

La publicidad es una garantía de que el negocio se ha resuelto de forma limpia y honesta es decir, que ha de entenderse como el derecho que tienen las partes a presencia todas las audiencias o diligencias, excepto aquellas expresamente establecidas por la ley, como sería la audiencia de discusión y votación del aula, o por razones del buen servicio o morales. Al establecerlo el legislador a querido que las partes y el público influya con su presencia para que las Juntas obren con mayor equidad y legalidad posible.

Al respecto, el artículo 720 da la Ley previene, "que las audiencias serán públicas y únicamente la Junta podrá ordenar de oficio a instancia de parte, que sea a puerta cerrada cuando lo exija el mejor despacho de los negocios, la moral o las buenas costumbres.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

e) Principio de Inmediatez o Inmediación del Proceso:

El principio de inmediatez consiste esencialmente en que los miembros de la Junta de Conciliación y Arbitraje deben estar en contacto personal con las partes, recibir pruebas, escuchen sus alegatos, las interroguen, etc.; para obrar con mayor justicia.

f) Oralidad en el Proceso:

A diferencia del derecho común, el derecho procesal laboral se desarrolla con base en audiencia, en la que las partes comparecen a hacer valer sus derechos, teniendo la posibilidad de exponer oralmente sus pretensiones ante la autoridad. Por eso se le ubica como un proceso eminentemente oral. Al respecto el artículo 685 de la Ley en comento establece que el proceso laboral es "predominantemente oral".

A mayor abundamiento el artículo 713 de la Ley citada señala que en las audiencias que se celebren se requerirá de la presencia física de las partes o de sus representantes o apoderados. En virtud de que el derecho del trabajo es de naturaleza especial y eminentemente oral.

g) Gratuidad en el Proceso:

Sin lugar a duda, la gratuidad en el procedimiento laboral deriva del artículo 17 de mi carta magna que determina: " Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil, ninguna prona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarían expedidos para administrar justicia en los plazos y términos que fije

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Ley; sus servicios serán gratuitos quedando en consecuencia, prohibidas las costas judiciales." Tal y como lo señala el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo.

h) Nuevo Principio Procesal (Suplencia de la Demanda):

"Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente conforme a los hechos expuestos por el trabajador la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los testimonios previstos en el artículo 873 de esta Ley."

Dicho artículo presenta dos situaciones jurídicas totalmente diferentes; a saber: el supuesto que la demanda del trabajador sea incompleta y de que la hipótesis de que la misma sea oscura y vaga.

Por lo tanto, finalmente mencionaremos que los principios del derecho procesal del trabajo antes enunciados no son los únicos ya que dentro de todo el ordenamiento legal encontramos otros, como la conciliación, carga de la prueba impuesta al patrón, laudos y conciencia, paridad procesal, irrevocabilidad de los laudos, etc.

5.3 Medios de prueba contemplados en la Ley Federal del Trabajo y sus reglas generales.

En sentido jurídico, probar es establecer la existencia de la verdad, y las pruebas son los diversos medios por los cuales la inteligencia del hombre llega a descubrir la realidad objetiva.

La prueba consiste en demostrar en juicio por lo menos que la Ley establece, la certeza de los hechos controvertidos por las partes; en otra opción, la prueba consiste en producir un estado de incertidumbre en la mente de una o varias personas, respecto de la existencia o inexistencia de un hecho controvertido. Así, probar es evidenciar algo. Esto es, lograr que nuestra mente lo perciba con la misma claridad con que los ojos ven las cosas materiales; en otras palabras es establecer una congruencia entre la idea que tenemos de una cosa y la cosa misma, demostrando su verdad o falsedad. Esta certeza es el resultado de raciocinio. La investigación y el análisis lógico jurídico.

En la Prueba encontramos tres elementos:

- A) El Objeto de la Prueba
- B) El Órgano de la Prueba
- C) El Medio de la Prueba

Medios Probatorios:

Con los medios probatorios se pretende demostrar o justificar en el juicio la verdad o la falsedad de un hecho y no del derecho, ya que éste no está sujeto a prueba, no se deben confundir los medios de prueba con la prueba misma, toda vez que constituye el cómo y el modo en que las partes aportan a la junta elementos de convicción.

Se deduce quien tiene un hecho y carecen de medios suficientes para justificarlo y hacerlo efectivo ante los tribunales, sólo tendrán la sombra de un derecho que no pudo prosperar.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La Ley Laboral a adoptado el principio de que "Son Admisibles en el proceso todos los medios de prueba" que no sean contradictorios a la moral y al derecho, y en especial, en formas enunciativas y no limitativa, señalando las siguientes pruebas:

1. - La Confesional
2. - La Documental
3. - Testimonial
4. - Pericial
5. - Inspección
6. - Presuncional
7. - Instrumental de actuaciones
8. - Fotografía y en general, aquellos medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

Objeto de la Prueba:

Solamente los hechos son objeto de la prueba, el derecho lo será únicamente cuando se funde en leyes extranjeras, ya que se presume que la Ley positiva es conocida por todos, al menos durante cierto tiempo.

Sin embargo, no todos los hechos son objetivos de prueba, por ejemplo los aceptados o confesados por las partes, los notarios, los que se prohíban

emplear como prueba de los mismos, los ociosos, inútiles o intrascendentes para la litis.

Las pruebas deben referirse exclusivamente a los hechos controvertidos cuando no han sido confesados por las partes dando el principio procesal, que a confesión de parte relevo de prueba (Artículo 777 de la Ley Federal del Trabajo).

La Junta desechara aquella prueba que no se tenga relación con la litis planteada, resulte inútil o intrascendente, expresando el motivo y fundamento de su determinación (Artículo 779 de la Ley Federal del Trabajo).

El Fin de la Prueba:

El elemento teológico de la prueba, es sin lugar a duda el realizar convicción en el ánimo del juez o tribunal del hecho controvertido que constituye su objeto, y que se deriva de la litis plantada por las partes; debe tenerse presente que la litis en el proceso se fija en la etapa de demanda y excepciones.

Momento procesal de ofrecimiento de Prueba:

Las pruebas deberán ofrecer en la misma audiencia (Conciliación demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas), salvo aquellas pruebas supervinientes o que tengan por fin probar las tachas de testigos, ya que en caso contrario, precluirá al derecho a ofrecerlas (Artículo 778 de la Ley Laboral), es decir en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Elementos necesarios para el desahogo de una prueba:

Las pruebas se ofrecerán acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo, tal y como lo señala el artículo 780 de la Ley en comento, bajo pena de declararla no ofrecida, ya que resultaría imposible su desahogo, así como los medios en que la misma debe ser perfeccionados; cotejos, ratificaciones, periciales, interrogatorios, domicilios de los testigos, lugar de documentación de documentos, etc.

Interrogatorios libres:

Las partes podrán interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas sobre los hechos controvertidos, hacérseles mutuamente las preguntas que juzguen convenientes, examinar los documentos y objetos que se exhiban, para tener un mejor conocimiento de la verdad, (artículo 781); no obstante lo anterior, existe el formulismo en las posiciones, preguntas e inspecciones, ya que las Juntas no han interpretado correctamente este precepto.

Pruebas para mejor proveer:

Los integrantes de la Junta podrán ordenar, con citación a las partes, el examen de documentos, objetos y lugares, su reconocimiento por actuarios y peritos y, en general practicar las diligencias que juzgue conveniente para el esclarecimiento de la verdad, y requerirá a las partes para que exhiban los documentos y objetos de que se trate, si están en relación con la litis planteada (artículo 782).

Toda autoridad o persona ajena al juicio que tenga conocimiento de hechos o documentos en su poder que puedan contribuir al esclarecimiento de la verdad, está obligada a aportarlos, cuando sean requeridos por la Junta, (artículo 783), o bien cuando no se hubiesen desahogado. La Ley no establece limitación alguna a esta facultad; sin embargo, la duda o oscuridad solamente deberán relacionarse con el esclarecimiento de los hechos controvertidos.

Carga de la Prueba:

La carga de la prueba representa el gravamen o peso que recae sobre las partes para que suministre obligatoriamente el material probatorio que la junta necesita para formar su convicción sobre los hechos alegados en juicio.

En nuestra materia debe probarse aparentemente el que esté en mejor actitud o posición de hacerlo, independientemente de que la afirmación o negación del hecho, por lo que es una obligación y un derecho de las partes que tengan que cumplir con el impulso procesal que la Ley les impone.

En este sentido el artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo establece, siguiendo diversos criterios de nuestro máximo Tribunal lo siguiente:

La Junta eximirá de la carga de la prueba al trabajador, cuando por otros medios esté en posibilidades de llegar al conocimiento de los hechos, y para tal efecto requerirá al patrón para que exhiba los documentos que de acuerdo con las leyes, tiene la obligación legal de conservar, bajo el apercibimiento de que de no presentarlo, se presumirán ciertos los hechos alegados por el trabajador. En todo caso, corresponderá al patrón probar su dicho cuando exista controversia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Imposibilidad Física:

Cuando por enfermedad u otro motivo justificado, alguna persona no puede a juicio de la Junta, concurrir al local de la Junta a absolver posiciones o contestar un interrogatorio, previa comprobación del hecho, mediante certificado médico u otra constancia fehaciente que exhiba, bajo protesta de decir verdad, está señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba correspondiente.

De subsistir el impedimento, el médico deberá comparecer dentro de los cinco días siguientes a ratificar el documento, en cuyo caso, la Junta deberá trasladarse al lugar donde aquélla se encuentre para el desahogo de la diligencia (artículo 785).

Consideramos que la misma disposición debe aplicarse cuando por causas justificadas las partes no puedan asistir personalmente a la etapa de conciliación a la que se refiere al artículo 876 fracción I de la Ley Federal del Trabajo.

Las Juntas han interpretado excesivamente esta circunstancia, al exigir a las partes que el certificado médico contenga el lugar donde fue atendido el paciente, tiempo de enfermedad, tiempo de imposibilidad, los registros legales del médico, etc. Sin lugar a duda, esta actividad es justificada por los constantes abusos de los litigantes que emplean indebidamente los certificados médicos.

5.4. - Medios de Prueba contemplados en la Ley Federal del Trabajo.

Como se señaló en el punto que antecede, los medios de prueba deberán referirse a los hechos controvertidos cuando no hayan sido confesados por las partes, las pruebas se ofrecerá en la misma audiencia, salvo que se refieran a hechos supervenientes o que tengan por fin probar las tachas que se hagan valer en contra de los testigos, así mismo la Junta desechará aquellas pruebas que no tengan relación con la litis planteada o resulten inútiles o trascendentes, expresando el motivo de ello, de igual forma las pruebas se ofrecerán acompañadas de todos los elementos necesarios para su desahogo, las partes podrán interrogar libremente a las personas que intervengan en el desahogo de las pruebas, sobre los hechos controvertidos, hacerse mutuamente las preguntas que juzguen convenientes, y examinar los documentos que se exhiban, así mismo la junta podrá ordenar con citación a las partes, el examen de documentos, objetos y lugares, su reconocimiento por actuarios o peritos y, en general, practicar las diligencias que juzguen convenientes para el esclarecimiento de la verdad y requerirá a las partes para que exhiban los documentos y objetos de que se trate.

De la Confesional:

La confesión es el reconocimiento taxativo o expreso, que hace una de las partes, de los hechos que le son propios o que tiene obligación de conocer, relativos a las cuestiones controvertidas en el juicio y que le perjudican, la confesión es una prueba en contra de quien la desahoga a favor de quien la formula, respecto de los hechos propuestos que le perjudiquen, así mismo que la declaración del confesante beneficie a la contraria.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La confesión es un acto procesal personalísimo y por consiguiente, sólo puede prestarla quien tiene capacidad para actuar en juicio de manera personal; por ello, para que pueda tener eficacia probatoria se requiere la concurrencia de los siguientes elementos.

1. - La Capacidad del confesante.
2. - El Objeto de la confesión.
3. - La voluntad de quien lo expresa.
4. - Que se haga con la formalidad de la Ley.

La Ley no define lo que debe entenderse por prueba confesional, únicamente señala la forma como debe ofrecerse y desahogarse, al indicar; cada parte podrá solicitar se cite a su contraparte para que concurra a absolver posiciones.

La Prueba Confesional suele clasificarse de la siguiente manera:

- a.- Judicial. Es la que se hace en juicio ante un juez competente.
- b.- Extrajudicial. Es la que se hace fuera de juicio o ante juez incompetente.
- c.- Expresa. Es la que se lleva a cabo mediante una declaración escrita u oral.
- d.- Simple. Es la que se realiza en forma lisa y llana, sin ninguna aclaración a lo confesado.

e.- Compleja. Es después de confesar un hecho se agrega alguna modificación al alcance de lo agregado.

En el desahogo de la prueba confesional se observaran las normas siguientes:

1. - Las posiciones podrán formularse en forma oral o por escrito, que exhiba la parte interesada en el momento de la audiencia;

2. - Las posiciones se formularán libremente, pero deberán concretarse a los hechos controvertidos; no deberán ser indiciosas o inútiles, siendo indiciosas las que tienden a ofuscar la inteligencia de quién a de responder, para obtener una confesión contraria a la verdad; son inútiles aquellas que versan sobre hechos que hayan sido previamente confesados o que no están en contradicción con alguna prueba o hechos fehacientes que conste en autos o sobre los que no exista controversia;

3. - El Absolvente bajo protesta de decir verdad, responderá por sí mismo, sin la presencia de su asesor o apoderado legal,

4. - Cuando las posiciones se formulen oralmente, se harán constar textualmente en el acta respectiva, cuando sean formuladas por escrito éste se mandará agregar a los autos y deberán ser firmados por el articulante y el absolvente;

5.- Las posiciones serán calificadas previamente y cuando no unan los requisitos a los que se refiere la fracción segunda, la Junta las desechará asentando en autos el fundamento y motivo concreto en que apoye su resolución; y si el absolvente se niega a responder o si sus respuestas son

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

evasivas, la junta de oficio o a instancia de parte, lo apercibirá en el acto de tenerlo por confeso si persiste en ello.

De las Documentales:

Documento en un sentido general y amplio, es toda cosa o representación material destinada e idónea para reproducir o expresar por medio de signos una manifestación del pensamiento; por ello los documentos han sido considerados como los medios probatorios más seguros y eficaces de los hechos controvertidos en el proceso.

Etimológicamente este concepto se deriva de documentum y este del verbo doceré, que significa enseñar; es decir, medio de enseñanza. Por lo que la prueba documental es un producto de la actividad humana y que su resultado sea la presentación de algo, de un hecho o de algún acto.

La división clásica y tradicional de los documentos es la que se refiere al origen de los mismos y así los documentos se clasifican en:

Públicos.

Privados.

Los documentos públicos son los creados, autorizados y expedidos por los funcionarios públicos investidos de la facultad soberana, los documentos públicos son aquellos cuya formulación está encomendada por la Ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en el ejercicio de sus funciones, los documentos públicos expedidos por las autoridades de la

Federación, de los estados, del Distrito Federal o de los municipios, harán fe en el juicio sin necesidad de legislación.

Los documentos privados son aquellos que consignan alguna disposición o convenio por personas particulares, en donde se puede apreciar que se hace constar la celebración de actos particulares, independientemente de la intervención del funcionario público, es decir todos aquellos documentos que no hayan sido expedidos por ninguna autoridad.

De la Testimonial:

El testigo es la persona extraña al juicio que declara acerca de los hechos o casos controvertidos en la relación procesal, los testigos son personas físicas que aseveran hechos conocidos por medio de los sentidos.

Se deduce que las partes no pueden ser testigos, el desahogo de está prueba esta supeditada a la buena memoria y a la buena fe de los que rindan su testimonio, por lo que esta prueba no puede, al ser relativa y subjetiva, proporcionar las garantías de precisión y exactitud de otros medios de prueba como serian los documentos.

No obstante la relatividad, desprestigio, preparación, etc., de esta prueba es imposible presidir de su empleo, toda vez que que en diversas ocasiones es la prueba idónea y contundente para acreditar los extremos de la acción o de la excepción, según el caso.

La prueba testimonial presenta las siguientes características:

a.-Es un acto jurídico concientemente ejecutado.

b.- Es un acto Procesal.

c.- Es un medio de prueba.

d.- Es una prueba indirecta y personal.

e.- Es una prueba representativa de hechos.

f.- Es histórico y narrativo de hechos, entendiéndose éstos en una forma detallada o amplia.

g.- Es una declaración específica.

h.- Es lo que vio o presencio un tercero o impresión de sus sentidos.

i) . - Es una persona extraña al juicio.

Clasificación:

Testigos Contestes: Son aquellos que coinciden en el fondo de los hechos controvertidos.

Testigos Abonados: Son aquellos que no pudiendo clasificarse en su declaración por haber muerto y hallarse ausentes son tenidos por idóneos y fidedignos mediante justa apreciación que se hace de su veracidad y no tener tacha legal.

Testigo Idóneo: Son los que por sus condiciones personales y el conocimiento de los hechos controvertidos, merecen fe y credibilidad de lo que testifican.

Testigo Aleccionado: Como tales debe considerarse las declaraciones iguales o uniformes de lo que se desprende que fueron aleccionados.

Testigos Sospechosos: Sus declaraciones no son válidas, toda vez que la uniformidad del contenido hace presumir que fueron preparados para declarar.

De La Pericial:

Cuando la apreciación de un hecho controvertido requiere de una observación o preparación especial, obtenida por el estudio de una materia específica, o simplemente por la experiencia personal que proporciona el ejercicio de una profesión u oficio, surge en el proceso la necesidad de la prueba pericial.

La prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica o arte, los peritos deben tener conocimiento en la ciencia, técnica o arte sobre el cual debe versar su dictamen

La prueba pericial se caracteriza por lo siguiente:

1. - Que la persona designada como perito sea técnico o experto en la materia sobre la cual va a dictaminar.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. - Que el peritaje sea un acto ordenado por el Tribunal.

3. - Que el hecho, objeto del dictamen, requiere de conocimientos técnicos o especializados.

4. - Que la prueba pericial la propongan las partes, una de ellas o el propio tribunal.

Las Partes pueden proponer un perito común o designar su perito y en caso de discrepancia entre éstos, el tribunal nombrará un perito tercero en discordia.

Cotejo o Compulsa:

El cotejo hay que distinguir de letras y firmas y diferenciarlo, del cotejo de documentos. Es la comparación o coincidencia entre dos o más documentos, en cuyo caso hace prueba plena como si se tratara de un original, y acreditan su existencia.

La Compulsa implica examinar dos o más documentos, comparándolos entre sí, para verificar la autenticidad, exactitud o identidad del contenido esencial entre ellos, sin que necesariamente sea idéntico en su contenido exacto.

Ratificación de Contenido y Firma:

Es la acción de aprobar o confirmar una cosa que se ha dicho o hecho, sentándola como cosa cierta y de efecto jurídico, en caso de

desconocimiento de firmas, el documento deberá perfeccionarse mediante la prueba pericial técnica, establecida para este efecto.

La Inspección:

Es el acto procesal en que el órgano jurisdiccional conoce o examina personas, actos, documentos, animales y cosas en general, materia de la controversia.

La prueba de inspección se diferencia de la pericial, en que aquélla es una simple verificación o reconocimiento de hechos o datos realizados por funcionarios del propio Tribunal, en tanto que la pericial se estructura por elementos ajenos a la Junta y requiere de conocimientos especiales sobre la materia de que se trate.

Esta prueba tiene por objeto probar, aclarar o fijar hechos de la contienda, que no requieren de conocimientos técnicos especiales.

En esa virtud la inspección consiste en el examen que el juez hace directamente del hecho que se requiere probar con la finalidad de verificar su existencia, su característica y demás circunstancias; de tal modo, que los perciba con sus propios sentidos y se le haga saber al Tribunal.

Terminológicamente esta prueba ha sufrido históricamente diferentes acepciones, como reconocimiento judicial, y antiguamente vista de ojo, términos poco jurídicos e imprecisos, resultando la más aceptable, la prueba de inspección, aplicable sobre objetos, documentos, actos o personas.

De la Presuncional:

Es el resultado de una operación lógica mediante la cual partiendo de un hecho conocido; se llega a la aceptación como existente de otro desconocido; es decir es la consecuencia que la Ley o la Junta deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido, hay presunción legal cuando la Ley lo establece expresamente y hay presunción humana cuando de un hecho debidamente probado se deduce otro que es consecuencia de aquél.

La presunción se clasifica en legal y humana:

El que tiene a su favor una presunción legal, sólo está obligado a probar el hecho en que la funda, como lo señala el artículo 832 de la Ley Laboral, es decir, que probado el hecho del que se deriva la presunción ésta tiene plena eficacia probatoria en juicio.

La Instrumental:

La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente, formado con motivo del juicio.

La Junta está obligada a tomar en consideración todas las actuaciones, obligación que deriva también de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

5.5 Riesgo de trabajo según la Ley Federal del Trabajo.

Los riesgos de trabajo dentro de la Ley Federal del Trabajo sin regulados por el título noveno y su marco jurídico que señala en los artículos 472 al 515. Pero para el caso que nos ocupa señalaremos el contenido del artículo 473 "... riesgo de trabajo es los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo."

A su vez debemos de señalar que concepto atorga la Ley Federal del Trabajo al accidente de trabajo y enfermedad de trabajo.

Artículo 474. - Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior, a la muerte producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente a su domicilio al lugar de trabajo y de éste a aquél.

Artículo 475. - Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios.

5.6 Riesgo de Trabajo según la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, en la Ley del Seguro Social, tenemos que el marco jurídico que se refiere a Riesgo de Trabajo, se ubica en el capítulo tercero sección

primera, de los artículos 41 a 55, pero sin embargo para el caso que nos ocupa solamente señalaremos lo referente a riesgos de trabajo (Generalidades).

Artículo 41. - Riesgo de trabajo son los accidentes o enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Artículo 42. - Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o posterior; o la muerte producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean, en el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste.

También se considera accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente en su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél.

Artículo 43. - Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continua de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios. En todo caso serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo.

5.7 Requisitos para obtener una pensión de acuerdo a la Ley Federal del Seguro Social Vigente.

Primeramente debemos de establecer lo contemplado por el artículo 50 de la Ley en comento, toda vez que el mismo nos señala lo siguiente: " El asegurado que sufra algún accidente o enfermedad de trabajo, podrá gozar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de las prestaciones en dinero a que se refiere este capítulo, deberá de someterse a los exámenes médicos y a los tratamientos que determine el Instituto, salvo cuando exista causa injustificada, el Instituto deberá dar aviso al patrón cuando califique de profesional algún accidente o enfermedad".

De igual manera tenemos dentro de la sección segunda en el cual se titula "De las prestaciones en especie" en el artículo 56 del ordenamiento legal citado nos menciona: El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tendrá derecho a las prestaciones en especie:

I.- Asistencia médica quirúrgica y farmacéutica;

II.- Servicio de hospitalización;

III.- Aparatos de prótesis y ortopedia y;

IV.- Rehabilitación.

Por otro lado tenemos que dentro de la Ley que nos ocupa en su artículo 58 de la sección tercera el cual se titula "de las prestaciones en dinero" tenemos que el mismo nos enuncia: El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

I.- Si lo incapacita para trabajar recibirá mientras dure la inhabilitación el 100% de su salario en que estuviese cotizando en el momento de ocurrir el riesgo.

El goce del subsidio se otorgara al asegurado entre tanto no se declare que se encuentre capacitado para trabajar o bien se declare la inaplicabilidad

ermanente parcial o total, lo cual deberá de realizarse dentro del término de cincuenta y dos semanas que dure la atención médica como consecuencia del accidente sin perjuicio que a una vez determinada la incapacidad que corresponda, continúe su atención a rehabilitación conforme a lo dispuesto por el artículo 61 de la presente Ley.

II.- Al declararse la incapacidad permanente total del asegurado, éste recibirá una pensión mensual definitiva equivalente al 70% del salario que estuviese cotizando. En este caso de enfermedades de trabajo, se calculará con el promedio del salario base de cotización de las cincuenta y dos últimas semanas o las que tuviese si el asegurado fuese por un tiempo menor para determinar el monto de la pensión. Igualmente el incapacitado deberá de contratar un seguro de sobre vivencia para el caso de su fallecimiento, que otorgue a sus beneficiarios las pensiones y demás prestaciones económicas a que tengan derecho en los términos de ésta Ley.

La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas a que se refiere el párrafo anterior se otorgarán por la Institución del seguro que elija el trabajador. Para contratar los seguros de renta vitalicia y sobrevivencia el Instituto calculará el monto constitutivo necesario para contratación. Al monto constitutivo se le restará el salario calculado en la renta individual del trabajador y la diferencia positiva será la suma asegurada, que deberá pagar al Instituto la institución de seguros elegida por el trabajador para la contratación de seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia. El seguro de sobrevivencia cubrirá en caso de fallecimiento del pensionado a consecuencia del riesgo de trabajo, la pensión y demás prestaciones económicas a que se refiere este capítulo, a sus beneficiarios; si al momento de producirse el riesgo de trabajo el asegurado hubiere cotizado

cuando menos cincuenta semanas el seguro de sobrevivencia también cubrirá el fallecimiento de éste por causas distintas a riesgos de trabajo o enfermedades profesionales.

Cuando un trabajador tenga una cantidad acumulada en su cuenta individual que sea mayor al necesario para integrar el monto constitutivo para contratar una renta vitalicia que sea superior a la pensión a que tenga derecho, en los términos de este capítulo así como para contratar los seguros de sobrevivencia podrá optar por:

*Retirar la suma excedente en una sola exhibición de su cuenta individual;

*Contratar una renta vitalicia por una cuantía mayor;

Al aplicar el excedente a un pago de sobreprima para incrementar los beneficios del seguro de sobrevivencia.

Los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 159 fracción IV y V de esta Ley;

III.- Si la incapacidad declarada es permanente parcial, superior al 50%, el asegurado recibirá una pensión que será otorgada por la Institución de seguros que elija en los términos de la fracción anterior.

El monto de la pensión se calculará conforme a la tabla de evaluación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondería a la incapacidad permanente total.

El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo, establecidos en dicha tabla teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de su profesión aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra o que simplemente haya disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.

Si la valuación es definitiva de la incapacidad hasta del 25% se pagará al asegurado en sustitución de la pensión una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiera correspondido. Dicha indemnización será optativa para el trabajador cuando la valuación definitiva de la incapacidad exceda de 25% sin rebasar el 50 %; y

IV.- El Instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente total y parcial con un mínimo de más de 50% de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

5.8 Procedimiento Laboral en específico para obtener una pensión por riesgo de trabajo.

Debemos de precisar en este caso que nos ocupa que el derecho procesal del trabajo lo ubicamos partiendo del artículo 123 apartado "A" de Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que es reglamentado por la Ley Federal del Trabajo, en este orden de ideas establecemos que dicho ordenamiento lo encontramos a partir del artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que nos indica los principios de este derecho, los cuales ya fueron objeto de estudio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Partiendo de esto, nos abocaremos directamente a determinar lo que en la práctica sucede, como hechos reales.

A lo anterior es de manifestar que la demanda inicial para reclamar el reconocimiento y otorgamiento de un riego de trabajo y pago de una pensión por estos conceptos. Ahora bien, una vez señalado el rubro, el proemio, dentro de éste y en cuanto a las prestaciones se dice: "...Se demanda el reconocimiento de que el actor se encuentra con padecimiento del orden de enfermedad profesional tales como..." si es posible señalar el tipo de enfermedades de trabajo se señalan e inclusive el grado de disminución orgánico funcional que se trate, pero en caso de que no sean posible es aplicable la Tesis de Jurisprudencia que al rubro cita, "enfermedades de trabajo. El trabajador no esta obligado a saberlas," misma tesis que deviene de saber que el trabajador no es perito en la materia. Asimismo dentro de esta tesitura en el mismo proemio señalamos como prestación "... Se demanda el otorgamiento y pago de una pensión por incapacidad parcial permanente que ocasionan al actor (como ya se dijo si es posible señalarlos) una disminución orgánico funcional de cierto porcentaje tomando como base el salario más los incrementos generados tanto al salario como a su categoría..." cabe señalar que este salario debe de ser el promedio de las últimas 52 semanas de cotización, de acuerdo a los establecido por el artículo 65 de la Ley del Seguro Social. Pues bien, una vez establecido el proemio se analizará la parte de hechos, en los cuales entre otras cosas se debe de señalar el número de afiliación asignado por el Instituto Mexicano del Seguro Social al asegurado, la clínica de adscripción y el número de semanas cotizadas, este último dato como uno de los requisitos para determinar la procedencia de las prestaciones reclamadas. Asimismo y todavía más importante es manifestar las situaciones en que se presentaron

las enfermedades o accidente de trabajo, es decir determinar la relación de causa - efecto - daño, toda vez que ésta es carga de la prueba de la parte trabajadora; esto es ; realizar una historia de las condiciones de trabajo, los agentes contaminantes a los que se encontró expuesto el trabajador durante toda su vida laboral, si se tratare de un accidente de trabajo establecer la forma en que sucedió, la fecha en que fue llenado el formado M-T 1 AVISO PARA CALIFICAR PROBABLE RIESGO DE TRABAJO, (nótese que este documento – formato), se llena cuando al trabajador le acontece un accidente, ya sea durante el desempeño de su trabajo, antes o después de sus labores; es decir accidente de trayectoria, formato que es llenado tanto por la empresa para la cual presta sus servicios el trabajador y asimismo por el Instituto Mexicano del Seguro Social, para determinar si éste es posible calificarlo como profesional o no profesional.

Consideremos que este tipo de juicios son procedimientos que deben ser considerados como de naturaleza mixta en cuanto a su tramitación se refiere, pues si bien resulta ser predominantemente orales conforme a las reglas que al efecto establece el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo, no deja de ser escrito, procurando en su tramitación evitar formulismos procesales excesivos; estos juicios tienen una característica principal, y es que a diferencia de otros procedimientos contenciosos agota una etapa conciliatoria, previa a la demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas. A pesar de ello, sobre todo en los últimos tiempos y por razones preponderantemente económicas casi nunca hay arreglo conciliatorio entre el asegurado actor y los apoderados de la Institución demandada.

Cuando la junta notare alguna irregularidad en el escrito de demanda o que estuviere ejercitando acciones contradictorias, al admitir la demanda le

señalarán los defectos u omisiones en que haya incurrido y lo prevendrán para que los subsane dentro de un término de tres días, la falta de notificación de alguno o todos los demandados, obliga a la Junta a señalar de oficio nuevo día y hora para la celebración de la audiencia, salvo que las partes concurren a la misma o cuando el actor se desista de las acciones intentadas en contra de los demandados que no hayan sido notificados, las partes que comparecen a la audiencia, quedarán notificadas de la nueva fecha para su celebración, a las que fueron notificadas y no concurren se les notificara por boletín o en estrados de la Junta y las que no fueron notificadas se les hará personalmente; la audiencia constara de tres etapas:

De Conciliación

De Demanda y Excepciones, y

De Ofrecimiento y admisión de pruebas.

Abundando sobre lo hablado y con nuestro escrito de demanda, recurrimos ante la Junta Federal del Conciliación y Arbitraje para que sea interpuesta y una vez registrada en el libro de gobierno, se radica y se señala fecha para que tenga verificativo la audiencia de Conciliación, Demanda, Excepciones Ofrecimiento y Admisión de Pruebas, previo el emplazamiento que se haga a la parte demandada. Llegada la fecha de la audiencia de Ley, es ratificada el escrito inicial de demanda, la parte demandada procede a dar contestación, (como ya se ha señalado que en este tipo de asuntos en un promedio del 99% no existe arreglo conciliatorio), oponiendo entre otras excepciones la de FALTA DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD, por no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agotar el recurso de inconformidad que aduce los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente.

De igual manera tenemos que al momento de realizar la réplica la parte actora menciona la retroactividad de la Ley, la aplicación de los artículos 14, 16 y 17 de Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los Laudos deberán ser dictados a verdad sabida y buena fe guardada y deben de ser congruentes con las prestaciones reclamadas, ello en atención de los criterios que prevalecen en los Tribunales Colegiados de Primer Circuito en Materia de Trabajo, criterios que más adelante serán descritos.

Cerrada la etapa de Conciliación, demanda y excepciones, se procede a seguir con la siguiente etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas la cual y toda vez que es carga de la prueba de la parte actora acreditar los padecimientos y la relación de causa efecto del trabajo con los padecimientos de los cuales se reclama su reconocimiento, las pruebas idóneas para acreditar el dicho del actor es mediante la prueba pericial médica de preferencia con la especialidad en medicina del trabajo, misma que se ofrece en términos del artículo 821 a 826 y asimismo en términos de las jurisprudencias siguientes:

RIESGO PROFESIONAL, NECESIDAD DE LA PRUEBA PERICIAL MEDICA PARA ACREDITAR UN.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII-Mayo

Página: 533

RIESGO PROFESIONAL, NECESIDAD DE LA PRUEBA PERICIAL MEDICA PARA ACREDITAR UN. La prueba médico-pericial es la idónea para demostrar la naturaleza de un accidente, los efectos del mismo, y la relación de causalidad que existe entre uno y otro, y no la simple manifestación de la actora y de sus testigos sobre que sufrió un accidente de trabajo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 9031/93. Instituto Mexicano del Seguro Social. 25 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretario: Rigoberto Calleja López.

De acuerdo a esta tesis de jurisprudencia nos hace ver la necesidad de esta prueba en el sentido de acreditar el riesgo profesional de las enfermedades de trabajo de las cuales se demanda su reconocimiento y en consecuencia el pago de la pensión correspondiente.

RIESGO PROFESIONAL IDONEA PARA EVIDENCIARLO ES LA PRUEBA PERICIAL MEDICA.

octava Época

Instancia: QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: X-Septiembre

Página: 362

con el ámbito laboral, indudablemente la acción no está probada, menos aún RIESGO PROFESIONAL, LA IDONEA PARA EVIDENCIARLO ES LA PRUEBA PERICIAL MEDICA. Con relación al riesgo profesional corresponde al actor la carga probatoria, quien para acreditarlo propone entre otros medios la pericial médica, que es la idónea, y el dictamen es en el sentido de que la enfermedad del trabajador es de carácter general y que no existe la relación directa de causa efecto si el perito del pasivo coincide con dicha conclusión.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 10625/91. Rita Olivera Lechuga. 14 de noviembre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: José Francisco Cilia López.

En esta tesitura debemos de precisar que si bien es cierto la prueba pericial médica es la idónea para acreditar el grado de disminución orgánico funcional también es cierto que existe la necesidad de robustecerla con algún tipo de prueba más, como lo podría ser una prueba en Seguridad e Higiene en el trabajo, de la cual hablaremos más adelante.

PERICIAL MEDICA, ES LA IDONEA PARA DEMOSTRAR INCAPACIDAD POR ACCIDENTE DE TRABAJO.

Octava Época

Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II Febrero

Tesis: X.1o.48 L

Página: 482

PRUEBA PERICIAL MEDICA, ES LA IDONEA PARA DEMOSTRAR INCAPACIDAD POR ACCIDENTE DE TRABAJO. La prueba pericial médica es la idónea para demostrar la incapacidad por accidente de trabajo, porque los peritos en esa materia son los capacitados para establecer las conclusiones correspondientes. Por tanto, la omisión del estudio de las otras pruebas por la Junta responsable no amerita la concesión del amparo; porque ese estudio no favorecería al trabajador, si éste, que es a quien corresponde demostrar la incapacidad pretendida, no aportó la mencionada prueba técnica.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.

Amparo directo 640/92. Jerónimo González Mendoza. 21 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: José Vargas Ruiz. Secretario: Sergio Armando Martínez Vidal.

Amparo directo 486/89. Julio Flores Juárez. 1o. de diciembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Moisés Duarte Aguíñiga. Secretario: Sergio Antonio Montes Morales.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Quinta Parte, Cuarta Sala, tesis relacionada con la Jurisprudencia número 5, páginas 5 y 6.

A este criterio solamente nos quedaría mencionar la importancia de la prueba pericial médica en cuanto este tipo de procedimiento en específico para obtener una pensión por riesgo de trabajo, la cual es necesaria su ofrecimiento y desahogo para acreditar dicha disminución.

PERICIAL MEDICA DEBE DE OFRECERSE CON TODOS SUS ELEMENTOS A FIN DE EVITAR SU DESERCION.

Octava Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: VIII-Septiembre

Tesis: 4a. /J. 13/91

Página: 35

Si el trabajador ofrece en el juicio laboral la prueba pericial cuyo desahogo implica que se le tenga que someter a examen médico, pero no se

presenta a su práctica de modo injustificado pese a tener conocimiento de la diligencia y de ser apercibido, la Junta debe declarar la deserción de la prueba, previo apercibimiento, pues si de acuerdo con el artículo 780 de la Ley Federal del Trabajo, el oferente tiene la carga de allegar todos los elementos necesarios para el desahogo de la prueba, su presentación es insoslayable, máxime que siendo el desahogo en beneficio de su pretensión, su ausencia revela desinterés, sin que sea obstáculo para esta conclusión la facultad que tiene la Junta de emplear medios de apremio, porque ninguno de ellos será apto en contra del trabajador si éste se niega a someterse al examen.

Contradicción de tesis 75/90. Entre las sustentadas por el Quinto y Segundo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 15 de abril de 1991. Cinco votos. Ponente: José Martínez Delgado. Secretario: Gustavo R. Parrao Rodríguez.

Tesis de Jurisprudencia 13/91 aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada celebrada el dos de septiembre de mil novecientos noventa y uno. Cinco votos de los señores ministros: Presidente Carlos García Vázquez, José Antonio Llanos Duarte, Juan Díaz Romero, Ignacio Magaña Cárdenas y Felipe López Contreras.

NOTA: Esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 45, Septiembre de 1991, Pág. 15.

Asimismo debemos considerar que esta prueba debe de ofrecerse con los elementos necesarios tales como: el nombre del perito médico o en su

caso la solicitud a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de la designación de perito al actor, la materia sobre la cual debe de versar la prueba, el cuestionario sobre el cual debe de versar la prueba, con preguntas de las cuales tengan específica relación con la litis planteada.

Además analizaremos a continuación cada una de las probanzas o de convicción que pueden rendirse y que nos lleven a robustecer la prueba principal en este tipo de procedimientos.

a) Prueba Documental:

Que puede constituir en todo tipo de documentos, tanto públicos como privados atendiendo a sus características, pueden ofrecerse y rendirse una diversidad de elementos como son expedientes clínicos, partidas de nacimiento, actas de defunción, nóminas o lista de rayas, hoja de certificación de derechos, hojas rosas, talones de pago, y también podrían ofrecerse el AVISO PARA CALIFICAR PROBABLE RIESGO DE TRABAJO, constancias médicas y otras que tengan relación con el estado de salud.

b) La Prueba Pericial Técnica en Medio Ambiente en el área de Seguridad e Higiene en el Trabajo:

Esta prueba sigue los mismo lineamientos que cualquier prueba pericial en materia de trabajo, con la principal característica que es para robustecer a la prueba pericial médica y para efecto de demostrar la relación de causa efecto con el ambiente de trabajo y las enfermedades de orden profesional.

c) La Prueba Testimonial:

En esta prueba se presentarán un máximo de tres testigos, mediante los cuales se pretenda acreditar, según sea el caso las condiciones laborales en las que prestaba sus servicios el actor, desde cuanto padecía ciertos males o enfermedad, aunque este tipo de prueba no es idónea para acreditar tal circunstancia de incapacidad del trabajador.

d) La Prueba de Inspección:

En esta prueba se podrá ofrecer la inspección principalmente en los documentos en los cuales el actor no cuenta con los originales de los mismos, por encontrarse en poder del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya sea en el departamento de personal de la Delegación o Subdelegación a la que se encuentre adscrito el actor, documentos tales como Aviso para calificar probable riesgo de trabajo, (forma MT-1), informe Médico inicial (forma MT-4-30-8), incapacidades expedidas por su médico familiar, avisos de modificación de salario, hojas de alta ante el Instituto, exámenes médicos, etc.

e) La Prueba Presuncional :

Que es el resultado que la Ley o la Junta deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido.

f) La Instrumental:

La instrumental es el conjunto de actuaciones que obren en el expediente, formado con motivo del juicio.

La Junta está obligada a tomar en consideración todas las actuaciones, obligación que deriva también de los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

Pues ahora y una vez cerrado el periodo de instrucción, se turnan los autos a proyecto de resolución, el cual y una vez emitido el Laudo se analizará el criterio que actualmente prevalece en la Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, dicho criterio más que un razonamiento apegado al derecho al parecer se trata de un razonamiento apegado a favor de intereses que salvaguarden el patrimonio del Instituto Mexicano del Seguro Social y no así a interés de los trabajadores que tienen el derecho a una pensión por riesgo de trabajo, ya que una vez que se demostró el grado de disminución orgánico funcional y sobre todo el tener el derecho, la Junta resuelve sin adentrarse al análisis y estudio de las pruebas ofrecidas por las partes ya que en sus considerandos y resultandos se concretan a manifestar que no es procedente reconocer y otorgar al trabajador una pensión por riesgo de trabajo, ya que no agotó el recurso de inconformidad establecido en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social Vigente lo cual es notoriamente violatorio de garantías individuales como se analizará más adelante.

CAPÍTULO VI
RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD

6.1 Recurso Administrativo.

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

Como elementos característicos del Recurso Administrativo pueden señalarse los siguientes:

1.- La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

2.- La fijación en la Ley de las autoridades administrativas ante quienes deben presentarse.

3.- La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

4.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5.- La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

6.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Los efectos que produce la interposición del Recurso con los requisitos y formalidades que la Ley establece condicionan el nacimiento de la competencia de la autoridad que conforme a la Ley a de conocer el propio Recurso.

Esa autoridad que puede ser la misma que dicto el auto, la jerarquía superior, o un órgano especial distinto de las dos anteriores tiene las facultades que la Ley le otorga, facultades que pueden ser, bien las de decretar simplemente la anulación o reforma del acto impugnado o además la de reconocer el derecho del recurrente, sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, y esto especialmente cuando la que la revisará es la autoridad jerárquicamente superior a la que a revisado el acto, las de examinar no solamente la legalidad sino también la oportunidad del acto impugnado.

Por regla general, la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto reclamado, en virtud de ser un supuesto mediante el cual ha de partirse siempre, el que entre tanto no se demuestre lo contrario, hay que presumir que los actos de la administración son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado, no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso, tampoco, claro está, puede enunciarse el principio opuesto, que nunca debe suspenderse la ejecución del acto recurrido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

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

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

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

Y por último que en varias leyes se establece que el particular afectado con una resolución administrativa pueda optar, para reclamarla, entre el procedimiento administrativo y el procedimiento judicial, lo cual indica que ellos son equivalentes, conclusión que se corrobora con la disposición que esas mismas leyes contienen respecto que elegida una vía no puede recurrirse a la otra.

La opinión contraria que sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa, trae también un buen número de razones a su favor.

Desde luego afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las pretensiones de la administración fueran contradictorias con las del particular.

Ahora bien, esto no sucede, pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro del cual encaja el recurso, no podrá afirmarse que la administración sostiene un punto de controversia con el particular.

Los Recursos Administrativos Directos o de alzada no constituyen verdaderos juicios, son someras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiera. Falta en ello la verdadera controversia, la discusión, el particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La Administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; mas lo proveído por ella es resultado inmediato de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia.

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

Por último, que la Ley establezca como paralelos el Recurso Administrativo y el judicial y que declare que se pierde uno si se elige el otro, no autoriza para concluir que ambos tengan idéntica naturaleza ya que en el Recurso Administrativo no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la controversia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estimando que el punto es dudoso y que podrían existir todavía razones a favor y en contra de ambas opiniones, sin embargo nos parecen más fundados los argumentos aducidos por la que sostiene que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera como se acaba de indicar que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia.

Precisando los caracteres de los Recursos Administrativos conviene estudiar los medios legales que de acuerdo con nuestra legislación tiene ese carácter.

Desde luego debe descartarse la llamada reconciliación por la que se pide el retiro de un acto, fundándose para ello simplemente en el derecho de petición consagrado en el artículo 8° Constitucional, este medio del que con tanta frecuencia se hace uso en nuestra práctica administrativa, no puede considerarse como un verdadero recurso pues aunque tenga como apoyo un derecho que la Constitución otorga, constituye un medio jurídico imperfecto, pues la autoridad ante quien se interponer no está obligada más que a dar respuesta por escrito y en breve plazo al peticionario, pero no tiene la obligación de realizar un examen de fondo del acto cuyo retiro se solicita, siendo importante señalar que las consideraciones que se han hecho para descartar como recurso administrativo la solicitud de reconciliación que exclusivamente se funde en el derecho de petición establecido en el artículo 8° citado con antelación, son aplicables a la revisión jerárquica cuando no concurren los elementos que hemos señalado como esenciales para la existencia de un recurso.

Así mismo los medios que la Legislación positiva ha establecido como verdaderos recursos legales podemos señalar los siguientes:

La Revocación, que en algunos casos las leyes llaman también reconsideración; revisión ante la autoridad superior, oposición o inconformidad.

El Artículo 160 del Código Fiscal establece los siguientes recursos: La revocación, La oposición del procedimiento ejecutivo y la nulidad de notificaciones.

La revocación sólo procede contra resoluciones definitivas en las que se determinan contribuciones omitidas o accesorios, dicten las autoridades aduaneras, nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley (art. 161). Al mismo tiempo se dispone que el afectado puede optar por interponer el recurso de revocación o por promover el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

La oposición del procedimiento ejecutivo puede ser interpuesta por quienes hayan sido afectados por él y afirmen que el crédito se ha extinguido, que el crédito es inferior al exigido o que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley o se afecte el interés jurídico de terceros. En casos anteriores, que son los señalados por el artículo 162 del Código Fiscal, se establece que la oposición debe ser resuelta por la autoridad superior, o sea, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 5° de la Ley de Expropiación dispone que los propietarios afectados podrán interponer, dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acuerdo expropiatorio, recurso administrativo de revocación ante la autoridad que haya tramitado el expediente respectivo y aunque en la propia Ley no se establece un procedimiento detallado como el que fija el

Código Fiscal, es indudable que el recurso de revocación se encuentra consagrado como un derecho de los propietarios afectados y, en una forma implícita, se impone la obligación a las autoridades para resolverlo, faltando indudablemente la fijación de un plazo para que se dicte esa resolución.

En los casos anteriores, como se ha visto, se establece el recurso administrativo que con todas sus características se llama de revocación o reconsideración y como se ha indicado procede ante la misma autoridad que ha dictado la resolución que se impugna.

6.2 Recurso Administrativo de Inconformidad.

Los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del Seguro Social, establecen el Recurso Administrativo de Inconformidad, como el medio de que disponen los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y/o sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que ellos consideren lesivos a sus intereses.

Dicho recurso de corte administrativo, se interpone ante los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano tripartito que tiene competencia legal para tramitarlo y resolverlo dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales, atento a lo que dispone la fracción IV del numeral 274 de la legislación precitada; actuando colegialmente, revisa en primera instancia los actos que con carácter definitivo emiten los funcionarios del Instituto en la labor cotidiana, los que al afectar la esfera jurídica de patrones o derechohabientes provocan su formal impugnación, tocándoles determinar si los dejan sin efectos, modifican o

confirman al revisar su legalidad, partiendo en esencia de un principio básico en todo nuestro sistema jurídico: la buena fe.

Sin lugar a duda, uno de los problemas torales a dilucidar para explicar las razones por las cuales en esta materia la justicia en primera instancia se administra por el propio IMSS, así como por que los Consejos Consultivos Delegacionales adoptan la característica de tribunales administrativos, con plena jurisdicción para conocer y resolver ajustado a derecho dicho medio de impugnación.

Uno de los problemas más intrincados, es lo relativo a la justicia administrativa, en este como en otros tantos casos, la realidad y las necesidades prácticas van creando determinadas instituciones, viniendo "a posteriori" su justificación teórica. De cualquier manera que sea, la presencia del poder administrativo de tribunales independientes que tiene por objeto la materia administrativa, no puede menos que interpretarse como dice Merkl, " Como un voto de confianza a la justicia u con desconfianza a la administración"; la nota característica de la justicia administrativa es la fiscalización de los actos administrativos, se trata de que la administración revise sentada lo que antes realizó de pié, que revise con calma lo que antes hizo deprisa.

La inconformidad es el recurso por excelencia en materia de seguro social, que procede "contra cualquier acto definitivo" del Instituto que los particulares consideren impugnables o lesivos a sus intereses; en consecuencia, puede ser interpuesto por patrones, asegurados, beneficiarios, sujetos que se asimilan al patrón y, aún cuando el precepto no lo mencione por defectuosa redacción, también puede interponerlo quien alegue no ser patrón cuando el Instituto lo haya considerado como tal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A fin de tener una panorámica completa del marco legal del recurso administrativo de inconformidad, considero conveniente transcribir lo que a efecto disponen los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del Seguro Social.

Artículo 294.- 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 forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegaciones, los que resolverán lo procedente.

Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnadas en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, sé entenderán consentidos.

Artículo 295.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.

Pero antes de analizar las citadas disposiciones legales, señalaré primeramente lo que se debe de entender por el consejo jurídico de Recurso Administrativo.

En palabras sencillas, el Recurso Administrativo como se ha venido diciendo es un medio de impugnación establecido en contra de los actos de la administración pública, que otorga la Ley a los interesados, por medio de los cuales se someten sus cuestionamientos a la determinación de un órgano

superior competente para conocer de él, con la finalidad de que en su caso se enmiende el error o agravio que lo motiva dejándose sin efecto el acto recurrido de ser considerado procedente y fundado el recurso. Su interposición se realiza por persona agraviada, en razón del legítimo interés jurídico que le asiste para obtener fallo favorable tramitación que busca conseguir una justicia más ágil y expedita, toda vez que son menores los requisitos que se exigen en comparación con otro tipo de procedimientos jurisdiccionales con análoga pretensión, pero naturalmente sujeto a las normas procesales que le resulten aplicables.

Así las cosas, el recurso administrativo es un medio reparador o restablecedor del orden jurídico violado, es obvio que los conceptos antes vertidos guardan congruencia con la teoría y la doctrina del derecho administrativo que enmarca al que a ahora nos interesa analizar: El recurso administrativo de inconformidad.

Por principio de cuentas, se establece en la Ley del Seguro Social dos especies distintas de un solo género, existiendo por tanto dos tipos de Recurso Administrativo:

1) Una inconformidad de evidente naturaleza fiscal, cuya interposición corre a cargo de los patrones y demás sujetos obligados; y

2) Una inconformidad propiamente de índole laboral, a agotarse por los beneficiarios de la Seguridad Social esto es: asegurados, derechohabientes, pensionados o sus beneficiarios.

Con relación a la inconformidad que como medio de impugnación contemplaba la Ley del Seguro Social anterior, no existe más modificación en

su redacción actual, salvo dos cuestiones que podrían considerarse de tipo procedimental. La primera, es que desaparece la supuesta instancia de aclaración que establecía el anterior dispositivo legal, la que correspondía reglamentar supuestamente al Ejecutivo Federal al emitir el Reglamento de Inconformidades, situación que por cierto es de más de veinte años de vigencia del anterior numeral 274 de la Ley del Seguro Social de 1973 y su reglamento jamás ocurrió; la segunda, y materia del presente estudio, consiste en que a diferencia de la optativa que antes era característica del recurso de índole laboral; a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley resulta ser también obligatoria su interposición, ante el ejercicio de acciones ante la autoridad laboral.

Ahora bien, el procedimiento al que debe ajustarse la tramitación del recurso administrativo en estudio, lo establece de manera pormenorizada el Reglamento de Recurso de Inconformidad, expedido por el Titular del Ejecutivo Federal es obsequio a disposición expresa del numeral 294 de la nueva Ley del Seguro Social y en uso de las atribuciones que al efecto le confiere la fracción I del artículo 89 de nuestra Constitución Política.

Por lo que a continuación procederemos a estudiar sus disposiciones generales, tramitación y otras cuestiones jurídicas contenidas en el precitado Reglamento del Recurso de Inconformidad.

6.3 Reglamento del Recurso de Inconformidad y su Tramitación.

El artículo Primero del precitado cuerpo reglamentario señala en forma expresa que la tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 294 de la nueva Ley del Seguro Social, y por extensión análoga el

numeral 295 también, se ajustará a las disposiciones procedimentales del propio reglamento, y en lo no previsto en forma supletoria a las señaladas en la Ley Federal del Trabajo, ello es así por las aplicaciones laborales de los actos controvertidos en razón de su propia naturaleza, aplicándose a falta de disposición legal expresa en la materia de que se trate, las reglas genéricas del derecho procesal común de manera supletoria.

El recurso se deberá interponer dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación del acto definitivo que se impugne, conforme establece de manera concreta el reglamento analizado; tal disposición legal reviste una importancia enorme, dado que el numeral 294 de la nueva Ley del Seguro Social no precisa término alguno para impugnar los actos definitivos del Instituto, siendo hasta en la norma legal en sentido material donde se establece el término para su oportuna interposición.

La presentación del escrito en que se promueva el escrito, se hará directamente en la sede de la Delegación del IMSS que corresponda a la autoridad o funcionario emisor del acto impugnado, o a través del Servicio Postal Mexicano por medio del correo certificado con acuse de recibo, en los casos de que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentra la sede Delegacional; por disposición expresa de los artículos 275 fracción V y 276 fracción II de la nueva Ley del Seguro Social, también podrá ser presentado el recurso de inconformidad a través de las Delegaciones o subdelegaciones del Instituto, conforme convenga al recurrente y en razón de la cercanía a su domicilio, quedando obligadas éstas a recibirlos, turnándolo en su oportunidad al Consejo Consultivo Delegacional competente, con los antecedentes y/o documentos del caso para su formal resolución. Resulta obvio que de optar el interesado en presentar su inconformidad por correo

certificado con acuse de recibo, a fin de que conserve constancia fehaciente de su remisión, se tendrá por fecha de presentación del recurso la de su depósito en la oficina postal.

Si el recurso se interpone extemporáneamente, esto es, fuera del plazo de 15 días hábiles establecido para su presentación oportuna, dicho medio de impugnación será desechado por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, a cuyo cargo estará el trámite del recurso, en la inteligencia que de ser admitido y se llegase a comprobar su extemporaneidad durante el curso del procedimiento, deberá sobreseerse dada la sanción que previene el segundo párrafo del propio numeral 294 de la nueva Ley del Seguro Social, en directa relación con el artículo 202 del Código Federal de la Federación, procedencia del recurso que será examinada aún de oficio únicamente tratándose de inconformidad de naturaleza fiscal, sin que pueda extenderse una disposición de eminente carácter tributario a los recursos de naturaleza laboral, dado que la institución jurídica la del sobreseimiento, no está contemplada en la Ley Federal de Trabajo.

En razón del interés jurídico, la inconformidad debe interponerse necesariamente por aquella persona que resulte afectada al ser lesionado sus derechos; cuando quien promueva lo haga en representación de otra persona física o moral, desde que interponga el recurso deberá justificar personería con apego a las reglas del derecho, es decir, del derecho civil, así el promovente deberá invariablemente acompañar a su escrito de inconformidad el documento público o poder notarial en original o copia certificada, con la que acredite su personería; de derecho, al ser reconocida por primera vez en una inconformidad el carácter con que una persona se ostenta cuando actúa en nombre de otra o de persona moral, el Secretario

del Consejo Consultivo Delegacional ordenará inscribirla en el libro de registro de poderes que llevan internamente, de tal suerte que en inconformidades subsecuentes bastará que se señale que ya le fue reconocida la personería en otro recurso previo, amén de la manifestación de que no le ha sido revocada tal presentación, para que la misma se tenga por legalmente acreditada.

Por tratarse de un procedimiento de estricto derecho, los requisitos mínimos que debe reunir el escrito de inconformidad, muy a pesar de que no esté sujeto a formalidad especial alguna, son los que a continuación se señalan:

I.- Se expresará el nombre del recurrente y su domicilio para recibir notificaciones dentro de la circunscripción territorial de la Delegación respectiva, así como el número de su cédula de inscripción como asegurado.

II.- Precisaré el acto que se recurre y hará una relación sucinta de los hechos que originan la impugnación;

III.- Determinará la autoridad emisora del acto recurrido;

IV.- Expresará los motivos de inconformidad o agravios que le cause el acto impugnado; y,

V.- Hará la relación de las pruebas ofrecidas que a su parecer acreditan los motivos de impugnación.

Cuando no se cumpla con algunos de los requisitos señalados, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional requerirá al promovente para

que dentro de un plazo de 5 días hábiles contados a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, proceda a aclarar, corregir o completar su recurso, cumpliendo cabalmente con los requisitos exigidos por la norma legal aplicable, debiendo ser apercibido el promovente de que en caso de incumplimiento le será desechado el recurso. En este punto vale la pena precisar que habrá una enorme diferencia en cuanto al obsequio de tales requisitos, entre lo que es una inconformidad de índole fiscal y la de naturaleza propiamente laboral, siguiendo las reglas de los respectivos derechos supletorios: Código Fiscal Federal y la Ley Federal del Trabajo, respectivamente; el primero de ellos es un procedimiento de estricto derecho conforme lo establece el artículo 5° del Código Tributario Federal, en tanto que el segundo admite, en ciertas circunstancias la suplencia en la deficiencia de que adolezca la queja, interpretándose invariablemente la Ley en lo más favorable al inconforme recurrente atento a lo que dispone el artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, así pues, tendrán un tratamiento jurídicamente diferenciado, no sólo en cuanto atañe al procedimiento sino en lo que toca al fallo administrativo mediante el cual se resuelva el medio de impugnación respectivo.

Por otro lado, en cuanto atañe a las notificaciones a realizar dentro del trámite de la inconformidad, las reglas podrían resumirse de la siguiente forma:

Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado por el promovente; todos los eventos notficatorios, sean o no de índole personal, surtirán sus efectos el día hábil siguiente al que se haya hecho; los términos comenzarán a correr al día siguiente al de la fecha en que surta efectos la notificación, y en ellos sólo se computarán los días hábiles, entendiéndose

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

Por su importancia considero necesario establecer que cuando se alegue que un acto definitivo no fue notificado o que se hizo la notificación en forma ilegal, se estará a las reglas siguientes:

A.- Si el inconforme afirma conocer el acto, la impugnación contra la notificación se efectuará en el escrito en que interponga el recurso, manifestando la fecha en que lo conoció, exponiendo los agravios conducentes al respecto al acto conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

B.- Si el recurrente niega conocer el acto, deberá manifestar tal desconocimiento, y en este caso la tramitadora del recurso dará a conocer al inconforme el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, en el domicilio indicado en el escrito de inconformidad, designando así mismo a la persona autorizada para tal efecto. El recurrente gozará de un plazo de 15 días, a partir del siguiente al que se le haya dado a conocer, para ampliar el recurso impugnando el acto y su notificación, o sólo la notificación.

C.- El Consejo Consultivo Delegacional procederá a estudiar en primer término, los agravios relativos a la notificación y posteriormente, en su caso, los relativos al acto impugnado; si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se tendrá al recurrente como sabedor del acto desde la fecha en que manifestó conocerlo en que se le dio a conocer, y se procederá al estudio de la impugnación que hubiere formulado en contra de dicho acto; por

el contrario, si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y como consecuencia de ello la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se sobreseerá el recurso.

Deberán serle notificados personalmente al interesado, los acuerdos o resoluciones que:

- a) Admitan o desechen el recurso de inconformidad.
- b) Admitan o desechen las pruebas ofrecidas por el inconforme;
- c) Señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias;
- d) Ordenen notificaciones a terceros interesados en el asunto que se ventila;
- e) Ordenen diligenciar para mejor proveer, cuando éstas requieran la presencia o actividad procesal del inconforme; y,
- f) La que ponga fin al recurso de inconformidad o complemente resoluciones de los tribunales jurisdiccionales, esto es, tanto del Tribunal Fiscal de la Federación o de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como las dictadas por el poder Judicial Federal.

Del listado anterior resulta fácil advertir que no todas las notificaciones en la tramitación de una inconformidad deberán ser practicadas

personalmente, en virtud de lo cual se notificarán por correo registrado con acuse de recibo, los acuerdos que:

- a) Contengan algún requerimiento a terceros ajenos al recurso;
- b) Declaren el sobreseimiento del recurso o decidan la revocación recurso natural previsto dentro del trámite de la inconformidad; y
- c) Resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de Ejecución.

Ya en la práctica no es muy común que se haga uso del servicio postal, dado que se notifican todos los proveídos en forma personal al quejoso para mayor firmeza procesal, situación que nada afecta en la realidad a la validez de los eventos notificadorios.

Todas las notificaciones, sin excepción surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que se haya hecho la notificación personal o entregada del oficio que contenga copia de la resolución que se notifica.

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones que se notifiquen, comenzarán a correr el día siguiente de la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva. En los mismos sólo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales a aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas administrativas del Instituto, esto es, sin contar los días sábados y domingos, ni el de descanso obligatorio y contractual. De hecho en el propio reglamento en comentario, se establece que en los términos o plazo indicados sólo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto, precepto que es congruente con criterios emanados del Poder Judicial de la Federación, que excluye del cómputo del término respectivo tanto los días festivos como aquellos en que notoriamente no se encuentre abiertas al público las oficinas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

No sobra acotar al respecto, que el horario de recepción de todo tipo de escritos, peticiones y documentos en las oficinas del IMSS, que deben ser consideradas como horas hábiles de atención al público, es de las 8:00 a las 16:00 horas, lo que deberá tenerse en cuenta dado que fuera de ese horario de atención ya no podrá presentarse escrito alguno hasta el día siguiente hábil, obviamente todo escrito deberá presentarse por conducto de la oficialía de partes.

Al igual que en otros procedimientos judiciales, los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y/ o beneficiarios que se inconformen podrán ofrecer y desahogar pruebas que coadyuven a demostrar sus agravios vertidos.

Se analizará a continuación cada una de las probanzas o elementos de convicción que pueden rendirse, conforme al reglamento de la materia durante el trámite del recurso de inconformidad.

- Prueba Documental: que puede consistir en todo tipo de documento, tanto público como privado entendiendo a sus características, en el entendido de que deberán ser considerados documentos públicos aquellos cuya información está encomendada por la Ley dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expedidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, demostrándose la calidad de públicos por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que en su caso prevengan las leyes; en tanto que, interpretado en contrario sentido dicho precepto, serán considerados documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas con antelación.

Entre las pruebas documentales pueden ofrecerse y rendirse una diversidad de elementos tales como: expedientes clínicos, hoja de certificación de derechos, nóminas o listas de raya, etcétera, con tal de que sean útiles para acreditar los motivos de inconformidad.

- Prueba Pericial: Consistente en dictámenes u opiniones técnicas sobre una cuestión que se pretenda probar, elemento de convicción que a fin de ser admitido y desahogado, el oferente deberá observar las siguientes reglas: se precisarán los puntos sobre los que versará las pruebas y designará perito, quién deberá tener título debidamente registrado en la profesión relativa a la materia sobre la cual versará su opinión, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la Ley, de no cumplirse estos requisitos se desechará dicha probanza.

El recurrente deberá presentar al perito designado en un plazo de 5 días hábiles, contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto admisorio, a fin de que acepte el cargo; por su parte, el nombrado exhibirá su dictamen pericial dentro de los 15 días hábiles siguientes al de su aceptación en el entendido que el Instituto podrá designar a su perito en caso de que lo considere necesario. Para el evento de que el recurrente no presente al perito designado éste no acepte el cargo conferido,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

o no exhiba su dictamen todo ello dentro de los términos señalados anteriormente la prueba se declarará desierta.

- Prueba de Inspección Ocular: consiste en actos de verificación a cargo del Instituto, realizados a solicitud expresa del inconforme con el objeto de justificar situaciones afirmadas o negadas por él. El oferente deberá establecer necesariamente los puntos sobre los que debe versar la inspección respecto de aquello que sea susceptible de ser apreciado por los sentidos sin necesidad de conocimiento técnico específico, inspección ocular que se puede realizar por ejemplo en inmuebles, documentos, nóminas o listas de raya, etcétera.

- Prueba Testimonial: que se ofrece señalando los nombres y domicilios de los testigos que convienen a los intereses del inconforme para que rindan testimonio, debiéndose acompañar el interrogatorio respectivo conforme al cual deberán deponer, al menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso. En esta prueba el oferente deberá presentar sus testigos, ya que los servicios jurídicos delegacionales no se encuentran posibilitados legalmente para obligarlos a comparecer, en el entendido que en lo no previsto por el reglamento de la materia, en lo que toca al desahogo de esta probanza deberá estarse a lo previsto por el Enjuiciamiento Civil Federal aplicado supletoriamente.

Otros medios de prueba reconocidos como tales reconocidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 93, serán las fotografías, escritos o notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados como descubrimientos de la ciencia, verbigracia las fotocopias, a las que deberán dársele el alcance y valor probatorio que tal

legislación supletoria señala conforme lo establece el numeral 207 del cuerpo de leyes preinvocado y los propios criterios de jurisprudencia dictados por nuestros tribunales jurisdiccionales; quedan englobadas en este apartado la Instrumental de Actuaciones así como las Presunciones Legal y Humana, en cuanto sirvan para justificar la procedencia de los agravios vertidos por el inconforme.

No sobra añadir que en este recurso, por disposición legal expresa, no será admisible la prueba confesional, aunque sí pueden ofrecerse los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en cuanto guarden relación con el caso a debate, a condición entonces de que se encuentren involucrados en la emisión del acto reclamado, sin perjuicio de que oficiosamente realicen la petición de informes la propia tratadora del recurso; los informes respectivos deberán rendirse en un término de 10 días, aunque cabe establecer que podrán hacerlo prácticamente en cualquier tiempo al no existir sanción procesal alguna en el cumplimiento de dicha norma, muy a pesar de que el reglamento establezca que las pruebas deberán desahogarse en un plazo de 15 días, término que podría ser prorrogado por una sola vez a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, encargo que como ya se dijo recae legalmente en el propio titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos Delegacionales atento a lo dispuesto por el numeral 18 fracción I del Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS.

El Consejo Consultivo Delegacional tendrá la facultad de decretar diligencias para mejor proveer, cuando considere que los elementos probatorios aportados son insuficientes; de igual facultad gozará el Consejo Técnico cuando ejercite la facultad de atracción en aquellos asuntos de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

inconformidad que considere de importancia, o los casos de veto por parte del presidente del Consejo Consultivo Delegacional que se hallaba conociendo, en razón del territorio, del recurso atraído.

Una vez concluida la etapa de desahogo de pruebas, los Servicios Jurídicos Delegacionales elaborarán dentro del término de 30 días el proyecto de resolución, mismo que se someterá a la aprobación del Consejo Técnico Consultivo Delegacional en pleno, siendo el deber del Secretario de éste elevar el expediente con el proyecto de resolución respectivo, mismo que servirá de base para la discusión y votación del fallo administrativo que pondrá a su tramitación, mismo que será pronunciado dentro del término de 15 días, pudiéndose resolver ya por unanimidad de votos o por mayoría de los integrantes de dicho órgano colegiado.

La resolución en que se dicte el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastado para su realidad que se ocupe de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste; al analizar las pruebas recabadas, deberá apreciarlas conforme a las reglas procesales de valoración de los elementos probatorios que establece, la Ley Federal del Trabajo, en virtud de tratarse de asuntos de índole laboral, razonando en todo caso la parte considerativa correspondiente y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo.

En caso de disenso, hipótesis remota por cierto, en virtud de las circunstancias que rodean a la operación cotidiana de este órgano plurirepresentativo, aunque no debiera de ser así, el o los Consejos que no estén de acuerdo con el sentido del fallo podrán votar en contra, o si lo

estiman conveniente formularán voto particular razonado dentro de los tres días siguientes a la discusión del negocio, mismo que se agregará al expediente. Los acuerdos que dicte el Consejo Consultivo Delegacional para aprobar, modificar o desechar los citados proyectos, serán firmados tanto por el Presidente como por los Consejeros que intervengan en la sesión en la que se discuta el proyecto de resolución elaborado por los Servicios Jurídicos Delegacionales.

Al respecto cabe señalar que con base al nuevo Reglamento del Recurso de Inconformidad, los acuerdos que aprueben el proyecto sometido a la consideración de los Consejos Consultivos Delegacionales, revestirán al proyecto del carácter de resolución definitiva, la cual será certificada exclusivamente por el secretario del Consejo Consultivo Delegacional, asentándose en la certificación respectiva el número de acuerdo y la fecha de la sesión en la que colegialmente se aprobó dicho falló; pero si el acuerdo del Consejo Consultivo Delegacional ordena modificar o desechar el proyecto, se procederá a elaborar otro en los términos que se hayan acordado, mismo que será realizado por los Servicios Jurídicos Delegacionales, para ser luego elevado de nueva cuenta a discusión por el Secretario, siguiéndose todos los lineamientos antes apuntados.

De enorme trascendencia resulta ser el veto que el Delegado, en su carácter de presidente de dicho cuerpo colegiado, tiene respecto a las resoluciones que dicte el Consejo Consultivo al que pertenezca, a ejercer en los siguientes casos:

- a) Cuando implique inobservancia de la Ley y sus reglamentos;
- b) Cuando no se ajuste a los criterios del Consejo Técnico; y,

c) Cuando no se ajuste a las políticas generales del Instituto.

El efecto del veto será suspender la aprobación del proyecto de resolución, mismo que será remitido en un plazo de cinco días por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional con todo el expediente administrativo de inconformidad relativo, al Secretario General del Instituto, a fin de que se elabore un nuevo proyecto y se presente al Consejo Consultivo para que sea éste el que resuelva en definitiva, debiéndose seguir también los lineamientos procedimentales señalados con antelación.

Las resoluciones dictadas por el Consejo Consultivo Delegacional al resolver un recurso de inconformidad, serán en el sentido siguiente:

- a) Declara fundado el recurso, ordenando dejar sin efecto el acto reclamado;
- b) Declara infundada la inconformidad, confirmando en consecuencia el acto recurrido;
- c) Declarando parcialmente fundado dicho recurso, en cuyo evento deberá precisarse qué parte del acto se confirma o cuál se deja sin efectos, expresándose los elementos para su cumplimiento material por las dependencias del Instituto involucradas.
- d) Sobreseer el recurso, esto es, declarar terminado el asunto pero sin entrar al estudio del fondo del negocio, al darse en la especie alguna hipótesis legal de improcedencia o sobreseimiento del recurso administrativo de las previstas en los artículos 202 y 203 del Código

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Fiscal Federal, quedando firme e intocado el acto reclamado en la inconformidad.

- e) La última hipótesis será cuando el Consejo Consultivo Delegacional resuelva el recurso de revocación previsto por el propio Reglamento del Recurso de Inconformidad, medio de impugnación natural propio de las inconformidades, al que hará alusión enseguida. El sentido del fallo consistirá en declarar fundado o infundado dicho recurso de revocación, confirmado o no según sea el caso, el desechamiento de inconformidad o de los medios de prueba en él rendidos, acuerdo que habría dictado en su oportunidad el secretario de dicho cuerpo colegiado con arreglo a las atribuciones legales que le son propias.

6.4 Inaplicabilidad del agotamiento del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social para la obtención de una Pensión por Riesgo de Trabajo.

Después del análisis del Recurso de Inconformidad tenemos que los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente; pretenden aplicar un recurso previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y estableciéndose en la práctica como un requisito de precedibilidad, lo cual contraviene a lo establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución Política no obstante que los artículos transitorios de dicha Ley mencionan el principio de retroactividad de la Ley en beneficio de persona alguna; principio que no se aplica en la actualidad ya que al momento de solicitarse una pensión por riesgo de trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social adquiere la función de "juez y parte" y toda vez que los órganos administrativos encargados de la tramitación de las pensiones en comento tienen la potestad de defender los

intereses de tal organismo, por lo que en la mayoría de ocasiones ratifican la negativa y niegan nuevamente el derecho o si ya es el caso la otorgan, pero sobre un porcentaje que resulta mucho menor de lo que realmente debe ser, es decir, con la insistencia de defender el patrimonio del Instituto, por lo que en consecuencia el trabajador agraviado y disminuido, y en términos de la Nueva Ley del Seguro Social se debe acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a demandar el otorgamiento y pago de una pensión por riesgo de trabajo, y una vez substanciado el procedimiento laboral la autoridad impone la obligación del recurso.

Véase el conflicto ante el cual se enfrenta una persona que ha sufrido un riesgo de trabajo, se encuentra considerablemente disminuido, por lo tanto no apto para desarrollar al 100% actividades de trabajo, y lo que es peor, sin remuneración económica para hacerse llegar alimentos a él y a su familia, por ello es de sugerirse la modificación de los artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social mediante las siguientes bases y fundamentos:

Primeramente tenemos que por disposición de los artículos tercero y undécimo transitorios de la Ley del Seguro Social el trabajador disminuido acude directamente, sin agotar previamente el Recurso de Inconformidad, ante la Autoridad Laboral la cual en la actualidad no condena al reconocimiento, otorgamiento y pago de una pensión por riesgo de trabajo, no obstante que mediante los medios de prueba idóneos haya acreditado tener la disminución demandada, apoyándose que no ha agotado el recurso de inconformidad, con este criterio, sin facultades conferidas por la Ley, aplica en perjuicio de los derechos conferidos al quejoso; la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1° de julio de mil novecientos noventa y siete específicamente en lo manifestado por los artículos 294 y 295, manifestando

la resolutora que no se exime al peticionario de agotar previamente el recurso de inconformidad del cual hablan los artículos mencionados ya que sólo es cuestión de fondo realizar una motivación por demás inoperante y sin ceñirse a lo establecido por el artículo 14 Constitucional no obstante que los artículos transitorios de dicha Ley mencionan el principio de retroactividad a la Ley en beneficio de una persona.

Esto es que el actor o el quejoso, por haber cotizado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Nueva Ley del Seguro Social, éste adquirió derechos al amparo del antiguo régimen del seguro social obligatorio, tal y como lo dispone el artículo transitorio tercero del ordenamiento en cita, que a la letra dice:

TERCERO TRANSITORIO: Los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que de deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecido en el presente ordenamiento.

Es decir, el trabajador quejoso tiene expedito su derecho a la pensión que reclama conforme al antiguo régimen del seguro social derogada en ninguno de sus preceptos obliga al trabajador a agotar recurso administrativo alguno; a mayor abundamiento la autoridad laboral es conocedora de que el artículo quinto transitorio salvaguarda los derechos adquiridos, por el trabajador y que este mismo ordena que tales derechos no serán afectados por la entrada en vigor de la nueva Ley del Seguro Social, e inclusive se obliga a observar el tiempo de espera de 150 semanas cotizadas para el efecto del seguro de invalidez y vida, luego entonces si la nueva Ley del

Seguro Social y aplique de forma retroactiva dicha Ley, trayendo como consecuencia violación a las garantías individuales del quejoso, por lo que cita textualmente el artículo quinto transitorio.

QUINTO TRANSITORIO: Los derechos adquiridos por quienes se encuentran en periodo de conservación de los mismos, no serán afectados por la entrada en vigor de esta Ley y sus titulares accederán a las pensiones que les correspondan conforme a la Ley que se deroga. Tanto a ellos como a los demás asegurados inscritos, les es aplicable el tiempo de espera de ciento cincuenta semanas cotizadas, para efectos del seguro de invalidez y vida.

Por otra parte el trabajador por haberse acogido a los beneficios del régimen de seguridad social derogado, no obstante lo anterior la Autoridad de Trabajo aplica al peticionario la nueva Ley del Seguro Social, con dicha conducta se afectan las garantías de seguridad jurídica que establece el artículo 14 Constitucional por lo que al aplicar la nueva Ley del Seguro Social, lo hace lesionando derechos adquiridos ya que afecta, lesiona y transgrede derechos al trabajador, resultando contrario a lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional que a la letra nos menciona:

ARTICULO 14.- A ninguna Ley de le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón pena alguna que no esté decretada por una Ley exactamente aplicable al delito que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Por lo que al aplicar la Ley del Seguro Social vigente, lo hace lesionando derechos adquiridos, ya que afecta, lesiona, viola y transgrede derechos adquiridos, resultando contrario a lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional que en su párrafo primero consagra el principio de la no retroactividad de la Ley, trayendo como consecuencia que sea un principio de observancia inexcusable cualquiera que sea la Ley a aplicar, la causa o motivo de la aplicación legal y del procedimiento en que éste se haga, luego entonces la aplicación retroactiva de la Ley está prohibida cuando es en perjuicio de persona alguna (circunstancia en que se encuentra el trabajador), mas no cuando ésta le beneficia, por lo que se debe de observar y sujetarse a lo establecido por el artículo constitucional antes mencionado en relación con los artículos transitorios citados.

Abundando más sobre la retroactividad de la Ley en beneficio de cualquier persona podemos hacer mención que la Ley es obligatoria desde el momento mismo de su entrada en vigor y deja de serlo cuando pierde vigencia, Ahora bien, ocurre con frecuencia que cuando un a Ley deja de estar en vigor y otra nueva la sustituye; tal y como ocurre en el caso que nos ocupa, se presentan problemas relativos a las situaciones jurídicas que existían conforme a la antigua Ley. Siendo que la Ley del Seguro Social del

12 de marzo de 1973 deja de ser vigente el día 01 de julio de 1997, la pregunta es ¿Cómo se va a aplicar esta Ley ente las situaciones jurídicas creadas bajo el amparo de la Ley anterior? Por lo que cabe hacernos otra pregunta ¿Deben de desconocerse totalmente dichas situaciones creadas bajo la anterior legislación? Los problemas derivados de estos hechos se estudian en derecho bajo el nombre genérico de retroactividad de la Ley.

Se dice que un acto es retroactivo cuando obra en tiempo pasado. Por tanto, la Ley será retroactiva cuando obra sobre el pasado, rigiendo situaciones existentes con anterioridad a su vigencia. Tal es el caso de la Ley del Seguro Social del 12 de marzo de 1973 que contemplaba que sería optativo agotar o no el recurso de inconformidad previo a acudir ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, pero con posterioridad entra en vigor una nueva Ley del Seguro Social que en sus artículos 294 y 295 contempla como obligatorio agotar el recurso de inconformidad previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que esta nueva disposición no debe aplicarse a los trabajadores que generaron sus derechos al amparo de la Ley del Seguro Social del 12 de marzo de 1973, pues estaría aplicando dicha disposición retroactivamente en perjuicio del hoy quejoso lo cual está prohibido; por lo tanto la Ley debe aplicarse al pasado con la Ley que regía los actos o siniestros ocurridos con la antigua Ley.

A lo anterior podemos esbozar simplemente la teoría clásica de la retroactividad, llamada de los derechos adquiridos. Según dicha teoría, se considera que cuando desconoce o modifica derechos adquiridos al amparo de otra Ley anterior, la Ley no debe obrar retroactivamente cuando destruye expectativas de derechos. Por derechos adquiridos debemos de entender aquellos que se hayan generado y que como consecuencia trae consigo la

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

adquisición de un derecho como lo son los derechos de los trabajadores en materia de seguridad social, por lo que al cotizar a dicho Instituto se tiene a la expectativa de obtener con el transcurso del tiempo el pago de alguna prestación simple, sencillamente con haber cotizado y acreditar los presupuestos legales para ello, (por ejemplo una pensión por accidente de trabajo o una enfermedad de trabajo por parte de la institución de salud), lo anterior se manifiesta para que la autoridad laboral contemple los principios de la retroactividad de la Ley en beneficio del hoy quejoso y que resuelva el asunto que se recurre conforme a los lineamientos establecidos por la Ley del Seguro Social vigente hasta el 11 de julio de 1997.

Cabe hacer mención que la Ley del Seguro Social a pesar de ser una Ley de observancia para toda la República, también es una Ley que regula las circunstancias de derechos relacionados con el organismo encargado de la seguridad social en nuestro país por lo que dicha Ley adquiere el carácter administrativo como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social; relacionando esto, debemos explicar que de acuerdo a la doctrina se menciona específicamente en la pirámide de la Jerarquía de las leyes tenemos que la cima de dicha pirámide se sitúa nuestra Constitución la cual se encuentra por encima de cualquier otra Ley e inclusive por la Ley del Seguro Social; por lo que ya es de nuestro conocimiento que en nuestra carta Magna se establece en su artículo 123 apartado A en su fracción XXIX:

FRACCIÓN XXIX.- Es utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección i bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros de sectores sociales y sus familiares. Así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mismo tenemos que de igual manera en el artículo 123 apartado A fracción XXXI, se nos indica lo siguiente:

FRACCIÓN XXXI.- La aplicación de las Leyes de trabajo corresponde a las autoridades del Estado, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

1.- Aquellas que sean administrativas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal.

Con lo anterior y a sabiendas de que una Ley especial deroga a la general, lo es pero no para el caso de disposiciones contempladas por Nuestra Carta Magna ya que si la Ley del Seguro Social puede tratarse de una Ley especial ésta no podría derogar a la Constitución ya que si así fuera se violarían las Garantías Individuales específicamente las de legalidad y seguridad Jurídica.

Relacionado lo anterior, también podemos mencionar que al hablar de competencia de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje en cuanto a conocer de los asuntos laborales relacionados con empresas que sean administradas en forma directa o descentralizadas por el Gobierno Federal, que para el caso que nos ocupa dicha empresa sería el Instituto Mexicano del Seguro Social, además que la propia Constitución Federal de igual manera establece que la aplicación de las Leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de competencia exclusiva de las autoridades federales lo que ya se mencionó por lo que no es concebible que se tenga que agotar el recurso de

inconformidad que establecen los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente como una instancia obligatoria para los trabajadores que generaron su derecho bajo el amparo de la Ley del Seguro Social vigente a partir de marzo de 1973 hasta el 1° de julio de 1997, toda vez que la autoridad laboral no debió de tomar en cuenta situaciones de la Ley vigente aplicando disposiciones en perjuicio del hoy quejoso, por lo que solamente debió ceñirse a lo establecido por la Ley del Seguro Social derogada con efecto y retroactiva en beneficio de los trabajadores que se encuentren dentro de las circunstancias propias para reclamar al Seguro Social los derechos que su misma Ley les confiere.

Más aún que como ya se mencionó compete únicamente a las autoridades de trabajo resolver las controversias de la clase trabajadora y el capital específicamente en el rubro de invalidez, vejez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes de trabajo, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Lo anterior se traduce en que la seguridad social en México deberá ser útil para el beneficio de los trabajadores, ocasionado con las nuevas reformas que la autoridad laboral únicamente se limite a señalar que en virtud de no haberse agotado el recurso de inconformidad señalado por los artículos ya mencionados por la Ley que rige el órgano de salud, proceda a absolver al IMSS, siendo que hoy el actor le beneficia la Ley anterior así como los artículos transitorios de la Ley en vigor, sin observar lo que dispone la garantía de legalidad y seguridad jurídica consagradas en la Carta fundamental de nuestro país. Se hace mención que la competencia que tiene la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra regulada por la Ley Federal del Trabajo e impone a dicha Junta la forma y el fundamento para

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

conocer y resolver lo juicios con plenitud de jurisdicción, y específicamente para conocer los Juicios laborales en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que se trata de una autoridad previamente establecida y definida por la Ley; lo que nos conduce a decir que el Consejo Consultivo Delegacional no tiene facultades para dirimir controversias con sus asegurados, ya que es evidente que en sus resoluciones se van a conducir en forma parcial y a favor del propio Instituto Mexicano del Seguro Social por lo que el agotar el recurso de inconformidad contraviene los principios y términos de lo que contempla nuestra Constitución, por los motivos ya expresados con anterioridad.

Posteriormente a lo anterior también debemos mencionar la situación de la jerarquía de Leyes; debiendo entender ésta de la siguiente manera:

En cuanto al derecho general tenemos:

- CONSTITUCION FEDERAL
- LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES

En cuanto al derecho local tenemos:

- CONSTITUCIONES LOCALES
- LEYES ORDINARIAS
- REGLAMENTARIAS
- LEYES MUNICIPALES

Asimismo, la responsable establece que lo que menciona la nueva Ley del Seguro Social en su artículo tercero transitorio se refiere únicamente al fondo, mas no al procedimiento administrativo referido en el artículo 294, lo anterior es violatorio de garantías individuales ya que lo que se debe aplicar al fondo del asunto en términos de la nueva ley es únicamente para los asegurados que hayan comenzado a cotizar con la ley anterior; ya que la Ley Federal del Trabajo establece en su parte conducente el procedimiento laboral para obtener los beneficios que establece la misma ley laboral y en el artículo 123 apartado A de la Constitución Federal.

A lo anterior se robustece con los criterios expuestos por las autoridades de amparo es decir los Tribunales Colegiados en materia de trabajo, dichos criterios se exponen de la siguiente manera:

JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTIA PREVISTA EN EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.

El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de 1987, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por si mismos. Ahora bien, este mandato constitucional,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

permite que previamente a la solución que se de a las controversias, los gobernadores deben acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias, ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por las leyes secundarias federales o locales, si no únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente cuáles son las limitaciones a las que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe de considerarse que la reserva de ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional, señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las leyes, no debe de interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que, con esta reglamentación debe de perseguir la consecuencia de sus fines los que no se logran entre si el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas no previstas en el texto constitucional; por tanto si un ordenamiento secundario limita esa garantía, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en controversia con el precepto constitucional aludido.

Tal y como lo señala la siguiente Tesis de Jurisprudencia:

Amparo Directo en revisión 1048/95. Unión de Crédito agropecuario de pequeños productores del norte de Zacatecas, S.A. de C.V. 20 de marzo de 1997. Unanimidad de 10 votos. Ausente José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoita. Secretaria: Angelina Fernández.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el 23 de julio en curso, aprobó, con el número CXII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencia. México Distrito Federal a 23 de junio de 1997.

La referida tesis jurisprudencial reafirman nuestro punto de vista, en el sentido de que si bien es cierto el Instituto Mexicano del Seguro Social es una empresa descentralizada del Gobierno Federal, es decir, no es un particular, también es cierto que para los efectos de impartición de justicia si se encuadra como un particular y la controversia con un trabajador o asegurado debe dirimirse ante una autoridad previamente establecida por la Ley, la cual debe actuar en forma totalmente parcial, dichas características no las reúne el Consejo Consultivo Delegacional ante quien se substancia el mencionado recurso de inconformidad, obstaculizando de esta manera la impartición de justicia la cual debe ser pronta y expedita.

Asimismo y con relación a lo que se manifestaba a la situación de la RETROACTIVIDAD DE LA LEY, , se hace mención a los siguientes criterios:

RETROACTIVIDAD.- La retroactividad prohibida por el artículo 14 constitucional se refiere solo a los casos en que se cause perjuicio a una persona; con aplicación de la Ley de que se trata.

Amparo Administrativo en revisión 1489/51. "Aseguradora mexicana S.A.;" 08 de febrero de 1952.- unanimidad de 4 votos. Ausente: Barquett. Ponente: Alfonso Francisco Ramírez.

Quinta Epoca. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación Tomo CXI, pagina 885.

Luego entonces el Instituto Mexicano del Seguro Social con apoyo en la Ley que le rige; y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en su afán de ejecutar sobre los trabajadores los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguro Social sobre sus derechos, debió la misma prever para que dicha ley sea retroactiva es indispensable que obre sobre el pasado para que pueda decidir sobre los derechos adquiridos sobre el amparo de leyes anteriores siendo esta última circunstancia esencial para tal efecto. Por lo que aplicando a contrario si se puede aplicarla en beneficio cuando favorece alguna persona. Teniendo aplicación la tesis de jurisprudencia que al rubro cita:

RETROACTIVIDAD CUANDO ES CORRECTA Y PROCEDENTE. Si bien es cierto que, como regla general las leyes se dictan para actos futuros y que por lo mismo, no son aplicables a los que estuvieron sometidos a las leyes anteriores, si la nueva ley modifica favorablemente la condición civil de las personas o las favorece en sus derechos patrimoniales, es de aplicarse ésta a los actos que se realizaron bajo el imperio de la ley anterior, ya que la modificación hecha al artículo 14c de la Constitución de 1857, por el artículo 14 de la Constitución de 1917, permite afirmar que si la nueva ley lejos de acusar perjuicio es favorable al estado jurídico de las personas, es de aplicarse para actos que se realizaron durante la vigencia de la antigua ley.

Revisión Fiscal 315/55. Salvador Bristan Ivelles. 03 de septiembre de 1956 Unanimidad de 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. 5ta. Época, Segunda Sala Seminario Judicial de la Federación. Tomo CXXXII. Página 499.

Asimismo es aplicable la tesis de jurisprudencia que Cita:

SEGURO SOCIAL, RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO CONSULTIVO ANTE EL CONSEJO DELEGACIONAL NO ES NECESARIO AGOTARLO EN CASO DE RIESGOS DE TRABAJO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Con motivo de las reformas de la Ley del Seguro Social vigentes a partir del 01 de julio de 1997, se estableció que para la solución de las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto relativo a las prestaciones otorgadas por dicha legislación, necesariamente debe de agotarse el recurso de inconformidad previsto por el artículo 294 de la propia ley. En el agotado contexto, la Junta Federal queda facultada para desechar demandas si advierte que previamente no se agotó la instancia administrativa empero, cuando se trata de riesgos no es dable a entender que el espíritu de la legislación reglamentaria restrinja materialmente el alcance de la norma constitucional, que faculta las juntas de conciliación para dirimir las controversias de trabajo, al exigir que el propio trabajador o sus deudos en el caso de muerte de aquel, obligadamente agoten el recurso administrativo de inconformidad como presupuesto procesal para la instancia jurisdiccional, pues de lo que se trata es de que tanto el trabajador como sus beneficiarios reciba con la mayor brevedad los beneficios correspondientes a las prestaciones en materia de riesgo profesional, y ante la preeminencia de los preceptos constitucionales y el espíritu rector de la Ley del Seguro Social, de ampliar los derechos de la parte laboral y facilitar el acceso a los tribunales para su defensa, en claro que la junta debe tramitar las demandas que ante ellas se presenten, que traten de este rubro como caso de excepción a lo estatuido por el artículo 295 de la legislación de seguridad social.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 499/97. Guadalupe Galván Rangen. 13 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: María Luisa Martínez Delgadillo. Secretaria: Miriam Elizabeth Aguirre Cortés.

La anterior tesis de jurisprudencia, señala que en el caso de un trabajador jefe de familia que ha sufrido un accidente de trabajo o enfermedad de trabajo, que le ocasiona una disminución orgánico funcional de tal manera considerable para impedir el buen desarrollo de su trabajo y categoría, trae como consecuencia la disminución de su ingreso económico hasta en un 100% por lo tanto debemos de precisar la forma en que pudiera sobrevivir una persona disminuida físicamente, padre de familia y sin remuneración óptima para satisfacer sus principales necesidades, por ello que la impartición de justicia debe ser pronta y expedita, sin requisitos que mas que ocasionar una equitativa administración de justicia solamente provocan la obstrucción de la misma, agrediendo lo establecido por las garantías de legalidad y seguridad jurídica, así como el derecho a la justicia.

No obstante para robustecer lo antes señalado, existe otro criterio jurisprudencial que también debemos de señalar para que nos conduzca a la necesidad de reformar los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente a partir de julio de 1997, precisando que no debe imponer la obligación de agotar una etapa conciliatoria previa antes de acudir a dirimir las controversias entre los asegurados y sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS ENTRE LOS ASEGURADOS O BENEFICIARIOS Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO LABORAL ES INTRACENDENTE QUE SE AGOTE EL.

Es inexacto que tratándose de controversias entre los asegurados o beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social para la procedencia del

Juicio laboral respectivo, sea necesario agotar el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico de ese propio Instituto, toda vez que en el artículo 275 de la Ley del Seguro Social establece: " Las controversias entre sus asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior." De ahí, que no exista la obligación de agotar el recurso en comento.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo directo 710/95. Instituto Mexicano del Seguro Social. 25 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Rafael León González.

Nótese que este último criterio de jurisprudencia se estableció cuando era vigente la Ley del Seguro Social en marzo de 1973, por lo que podemos aludir que con este criterio nos deberíamos conducir en la actualidad ya que se ha analizado el porqué es importante que se agote el recurso de inconformidad previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en caso de Riesgos de Trabajo.

Por lo antes expuesto, el objetivo nos conduce a precisar la necesidad de reformar los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente en el sentido que no sea una obligación procesal agotar el recurso de inconformidad previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

CONCLUSIONES

Como ha quedado asentado dentro de la presente investigación, queda claro que los seguros sociales, se originan a partir del siglo XIX, en Alemania con el fin de prevenir, todas aquellas contingencias a que estaba expuesto el trabajador, en razón del gran desarrollo industrial, que originó la Revolución Industrial de 1789.

La Seguridad Social en América Latina, encuentra su base fundamental en el Congreso de la Angostura del año de 1819, en donde si bien no se da un concepto pleno de la Seguridad Social, se basó principalmente en el concepto de derecho pleno de equidad para el pobre, que fue establecido en la Constitución Mexicana de Apatzingan de 1814, siguiendo las ideas europeas.

Los Seguros Sociales en América Latina aparecen en el siglo XX en el año de 1917, cuando el Constituyente de Querétaro al consagrar el artículo 123, fracción XXIX Constitucional, en el cual se sientan las bases, señalando que sería de utilidad pública y que comprenderían los seguros de invalidez, vejez, viudez, etc., lo que en consecuencia dos décadas más tarde la integración de la seguridad social, con la cual se establece la obligatoriedad y observancia del seguro social para la cual surge el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ha quedado claro que el Recurso de Inconformidad no puede considerarse como un verdadero acto jurisdiccional, en razón de que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelva la controversia, es decir no existe propiamente un órgano independiente ante el que se dirima la

controversia, ya que son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración.

Quedó plenamente identificada la ambigüedad en la que cae los legisladores, en el artículo 295 de la nueva Ley del Seguro Social, al permitir que cada quién interprete la Ley como mejor convenga a sus intereses, ya que dicho artículo no difiere en sustancia de sus antecesores numerales 275 de la Ley de 1973 o 134 de la Ley original, pese al sensible avance legislativo científico habiendo en más de medio siglo de existencia de esta disciplina; por el contrario, vuelve a la fórmula original de que previo a la interposición del juicio ordinario laboral debe agotarse el recurso de inconformidad, lo que no mejora en nada el estado de cosas para los asegurados, toda vez que éstos deberán agotar un procedimiento, con las reglas propias de un litigio en donde el principio de la paridad procesal pone al derechohabiente en una franca desventaja frente al Instituto desde cualquier punto de vista, no obstante, de darle al Instituto dos instancias para resolver los conflictos, como resulta ser primero el recurso de inconformidad y luego el juicio ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, haciendo nugatoria en nuestra opinión la garantía individual del gobierno consagrada en el artículo 17 de la Constitución Federal, sobre la prontitud y expedités de la impartición de justicia.

Como se vio la función operativa y elaboración de proyectos de resolución de los conflictos de inconformidad, los efectúan personal adscrito a la jefatura de servicios jurídicos de cada Delegación, los abogados de la Institución, en su carácter de empleados de confianza tienen el deber de acatar las directrices políticas internas que establezcan sus superiores a nivel central, por lo que su labor se halla limitada y dudosa, lo que trae como

consecuencia que no se opere bajo el principio de buena fe, buscando éstos la manera de recabar oficiosamente, probanzas que sirvan para dictar fallos contrarios a los intereses de los inconformes y que propendan a beneficiar al Instituto.

PROPUESTAS:

La creación de verdaderos tribunales especializados en la administración de la justicia que ventilen y resuelvan conflictos en materia de seguridad social, punto en el que ha faltado más que presupuesto, voluntad política, lo que sin duda redundaría en la impartición de la justicia pronta y eficaz al que alude el Artículo 17 de nuestra Constitución Política, toda vez que así se reconocerían de esta manera los derechos de todos los que estamos inmersos de una u otra forma en el mismo, teniendo como fin primordial alcanzar una excelencia en la impartición de justicia ya que es de notoria observancia las tácticas usadas por los apoderados legales del Instituto Mexicano del Seguro Social, encaminadas todas ellas al principal propósito que es ganar tiempo, en consecuencia retrasar el procedimiento a sabiendas de que la resolución definitiva será desfavorable para su representada, dejando en segundo término lo que debería ser lo principal, tomando en su lugar el objeto de alargar los procesos, para de esta forma alcanzar el objetivo fundamental trazado desde el principio.

Sin embargo si esto no sucediera expresamos nuestra confianza de que, en un futuro no muy lejano, la nueva cultura laboral que se ha intentado forjar concertadamente entre los sectores productivos, atento al cambio de circunstancias sociales y principalmente económicas que experimentamos a últimas fechas, con la esperanza de cimentar cuando el momento político así

lo permita, una nueva Ley laboral que venga a empatarse a las recientes reformas habidas en materia de la seguridad social.

Esto en virtud de que el derecho del trabajo al igual que el de la seguridad social con el que se halla ineluctablemente hermanado, se encuentra inmerso en una crisis de notables dimensiones, cuya explicación debemos reconocer porque al parecer a llegado el momento de buscar nuevas alternativas para el futuro.

Si bien el derecho del trabajo nace con una clara vocación unidireccional, la protección del trabajador, al considerar desigualmente a los que son desiguales para procurar igualarlos con un indudable sentido protector o tutelar, es dable afirmar también que el conjunto sistemático de normas laborales, tanto sustantivas como procedimentales en parte concedidas por el Estado y en parte conquistadas por los propios trabajadores a través de los años, requiere de una revisión urgente y a fondo para que cumpla cabalmente con el propósito para el que fueron creadas.

Asimismo es importante señalar y dejar claro que la realización de este trabajo fue elaborado antes de las reformas realizadas a la nueva Ley del Seguro Social, el 21 de diciembre del 2001, en las cuales los legisladores reconocen y declaran inconstitucional la obligación de agotar previamente el Recurso de Inconformidad para los patrones y demás sujetos obligados, así como para los asegurados y sus beneficiarios, señalando que el agotamiento de dicho recurso será optativo, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos citada a continuación:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"La propia iniciativa, de acuerdo a la minuta remitida por la H. Cámara de Senadores, considera que en la práctica, el recurso de inconformidad que se interpone ante las autoridades del IMSS es ineficaz para la mayor parte de los patrones, ya que el 90% de las resoluciones ratifican las decisiones de los funcionarios que las emitieron, razón por lo cual el recurso señalado se convierte en otro trámite administrativo más, que obliga a su agotamiento previo antes de recurrir al Tribunal Federal Fiscal y Administrativa.

Por esta razón se estima que tal como se señala en el caso de los asegurados y beneficiarios las controversias correspondientes deben tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tratándose de los patrones y otros sujetos obligados, debe indicarse que deberán recurrir al citado Tribunal Federal, por lo que propone y en el presente dictamen se considera precedente, incorporar este supuesto en el artículo 295, en los términos propuestos por la Colegisladora."¹⁸

Sobre este particular, es importante señalar que si bien es cierto dicha reforma nos dan la razón al análisis realizado en el presente trabajo, también lo es el hecho de que los legisladores no realizaron un verdadero estudio de la seguridad social, en virtud de que se consideró que la reforma en comento es ambigua respecto al procedimiento y otorgamiento de una pensión por invalidez, ya que únicamente se limitaron a corregir el grave error que habían realizado en los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del IMSS en la reforma realizada en 1997, y esto al reconocer la jurisprudencia que emitiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin ni siquiera tomarse la molestia de realizar un verdadero análisis en razón de haberseles reiterado en

¹⁸ Exposición de motivos de las reformas a la Ley del Seguro Social, del 21 de diciembre del 2001.

de seguridad social, considerando adecuada la declaración de que dicho acto de justicia debe tener como fundamento la consolidación de un sistema de pensiones sustentables y congruentes con el desarrollo nacional.

A este respecto marcando un proceso de análisis y reflexiones necesarias referente a la amplia gama de prestaciones en especie, servicios y recursos económicos que conforman nuestro sistema de seguridad social en lo que se refiere a pensiones.

Señalando de suma importancia la posibilidad de homologar el parámetro de actualización de las pensiones otorgadas al amparo de la Ley del Seguro Social de marzo de 1973, derogada, con el correspondiente a la Ley vigente, esto es de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, así como el incremento de las pensiones, atendiendo a un criterio de justicia distributiva, otorgando una mejora, dentro de las posibilidades que impone la economía nacional, a aquellos pensionados.

BIBLIOGRAFIA

CÓDIGOS , LEYES Y REGLAMENTOS

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ed., Delma, México, 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, U.N.A.M., México, 1999. 385 p.

Exposición de motivos de las reformas a la Ley del Seguro Social, del 21 de diciembre del 2001, por la H. Cámara de Senadores.

Ley Federal del Trabajo de Trabajo, 74a, ed, Porrúa, México, 1997.

Nueva Ley del Seguro Social Comentada, ed, Sico, México, 1998.

I.M.S.S., El Instituto Mexicano del Seguro Social, Base de Descripción de su Organización y Funcionamiento, ed., Porrúa, México, 1998, ,180 p.p.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995.

REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD, ed.,Porrúa, México, 1997.

BIONDO, Bruno. La Seguridad Social en el Mundo. Trento, Italia, 1954, 231p.

CERVANTES CAMPOS, Pedro. Apuntamiento Para una Teoría del Proceso Laboral, ed., STPS, México, 1981, 270 p.

COPARMEX. Reforma Estructural de la Seguridad Social, ed., Themis, México, 1992, 199 p.

DÁVALOS, José. Constitución y el Nuevo Derecho del Trabajo, ed., Porrúa, México, 1988, 240 p.

DE BUEN LOZANO, Nestor. Concentración Social, Reconvención y Empleo, ed., Porrúa, México, 1988, 420 p.

DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del Trabajo, ed., Porrúa, México 1983, 670 p.

DE PIÑA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, ed., Porrúa, México, 1986, 190 p.

ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, ed., Porrúa, México, 1979, 247 p.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, ed., Porrúa, México, 1990, 760 p.

GARCÍA CRUZ, Miguel. Seguridad Social, ed., Trillas, México, 1998, 54 p.p.

GARCÍA FLORES, Margarita. La Seguridad Social y La Población Marginada de México, ed. Porrúa, México, 1997, 27-28 p.p.

GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Integral, ed., UNAM, México 1973, 59 p.p.

LE FUR DE LOS RADBRUCH, Carlyle. Los fines del Derecho, ed., UNAM, México, 1975, 139 P.

MURETA SÁNCHEZ, Alfredo. Cien Preguntas y Respuestas Sobre Seguridad Social, ed., México, Pac. 1991, 249 p.

MORENO PADILLA, Javier. Análisis Tematizado, ed., México, Themis, 1996, 148 p.

MORENO RUIZ, Ángel Guillermo, Nuevo Derecho de la Seguridad Social, ed., Porrúa, México, 1999, 99 p.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo México, ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 240 p.

NAVARRO ROBLES, José. La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI. Ed., Fondo de Cultura Económica. México, 1991, 180 p.

NORAHENID AMEZCUA, Órnelas.- Nuevas Pensiones del IMSS y las Aseguradoras, ed., Sicco, México, 1998, 220 p.

SÁNCHEZ AZCONA, Juan. Apuntes para la Historia de la Revolución Mexicana, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1956. 149 p.

SANCHEZ PICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, 2a ed., Porrúa, México, 1999, 275 p.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. El Poder Judicial Federal en el Siglo XIX, ed., UNAM, México, 1992, 120 p.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, ed., Porrúa, México, 1980, 270 p.

TENA SUCK, Rafael Y OTROS. Derecho de la Seguridad Social, ed., Pac, México, 1970, 97 p.

URBINA TRUEBA, Alberto, Seguridad Social en México, ed., Trillas, México, 1990, 60 P.P.

U.N.A.M., Reflexiones Sobre la Seguridad Social y sus Aplicaciones, 96-136 p.p.