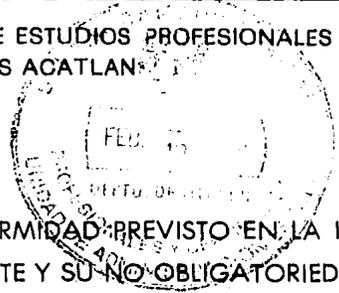


20721  
110



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ACATLAN



"EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY  
DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE Y SU NO OBLIGATORIEDAD  
EN EL OTORGAMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ".

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUANA GONZALEZ GABRIEL

ASESORA: LIC. MARIA TERESA RODRIGUEZ ALONSO



1

FEBRERO DE 2003

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

"A mi papá (q.e.p.d.) le dedico el presente trabajo como muestra del agradecimiento que le tengo por todo el apoyo que me brindó a lo largo de mi preparación como profesionista, y aún cuando no lo tengo conmigo, en donde quiera que este y aunque nunca se lo dije quisiera que sepa que siempre me sentí y me sentiré orgullosa de él por haberme enseñado con hechos que cuando se quiere algo y se lucha por ello se consigue. "A veces creemos que tenemos todo el tiempo del mundo y aun cuando quisiéramos expresar muchas cosas, no lo hacemos quizá por miedo al rechazo o por reprimir lo que realmente sentimos; sin embargo, el mismo tiempo nos muestra nuestra equivocada actitud, ojalá y sepas comprenderme el que nunca te haya dicho todo lo valioso que eras para mí, no sabes como me hubiese gustado que estuvieras conmigo y que vieras que tu esfuerzo no fue en vano, espero haber cumplido lo prometido".

"A mi mamá, por su gran apoyo y comprensión a lo largo de mis estudios y a quien agradezco a Dios el permitirme seguir gozando de su cariño y compañía, persona a la que admiro por su entereza para salir adelante, ya que aun cuando siempre ha tenido las mayores dificultades en su vida siempre ha luchado por darnos lo mejor, y en forma particular quiero darle las gracias por darme la mejor herencia que pudo: mi educación profesional, por ello quiero agradecerle esta nueva etapa en mi vida porque ella es parte de este logro". TQM.

"A mis hermanos: Lupita y Juan porque siempre me han proporcionado su apoyo, tanto moral como económico cuando lo he necesitado, y en especial a mi hermana porque siempre me motivó para seguir adelante.

"A todos mis hermanos: Josefina, Amador, Alberto, Adolfo, Antonio, por estar siempre conmigo".

"A Sarita y Aris, mis sobrinitas, por ser tan lindas y cariñosas y aun cuando están muy pequeñas para comprenderlo deseo de todo corazón que algún día cumplan su sueño de ser alguien en la vida. ¡Las quiero mucho chiquitas!".

"A mi querido y amado Oscar, porque llegó a mi vida y me proporciono cariño y comprensión cuando más lo necesitaba, porque me ayudó a superar momentos difíciles que me alentaron a continuar mi camino en la vida, por demostrarme siempre su amor con hechos, por su apoyo en el presente trabajo y porque además de ser mi más grande amor es mi mejor amigo. 'Espero que este sea el comienzo del más bonito sueño en nuestras vidas y que estemos juntos para siempre: ¡TE AMO OSCAR!".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"A mi amiga Caro, por haber compartido sus secretos conmigo, por haber confiado en mí y por ser una gran persona a quien estimo mucho y agradezco que en algunos momentos difíciles de mi vida haya tenido la delicadeza de escucharme y darme palabras de aliento". TQM.

"A Liliana por seguir siendo mi amiga aun cuando ha transcurrido el tiempo y a quien quiero decirle que la admiro como persona y como profesionalista por todas las ganas que le ha echado para salir adelante". APS.

"A Eric, mi amigo por los lindos momentos que compartimos juntos, por su apoyo en la escuela, por animarme a salir adelante siempre y a quien quiero decirle que aun llevo en mi mente y mi corazón el recuerdo del gran amigo y compañero que fue para mí. Deseándole que le vaya bien en su nueva vida".

"A mi asesora la Lic. María Teresa Rodríguez Alonso por ser una gran profesora y una persona admirable que siempre se ha preocupado por los demás, por dedicarnos lo más valioso que tiene: su tiempo. Porque sin ella no hubiese sido posible la conclusión de este trabajo de investigación". ¡Gracias!. LQM.

"A los sinodos que me fueron designados, a quienes agradezco que se hayan tomado la molestia de leer y revisar el presente trabajo".

"A Verito, por su apoyo y paciencia, por sus prácticos consejos en la elaboración de esta tesis. A Claus por permitirme ser parte de su familia, por su apoyo desinteresado. A ambas por darme la oportunidad de ser su amiga, esperando que este sea el comienzo de una verdadera y duradera amistad". LQM.

"A la Sra. Gloria, por el gran apoyo que me ha brindado desde que la conocí y a quien le deseo lo mejor de la vida porque realmente se lo merece, mil gracias por todo lo que ha hecho por mí y por motivarme a lograr mis objetivos". LQM.

"A Jorge, por su entrega, dedicación y paciencia para enseñarnos lo que sabía, motivándonos siempre para hacer mejor las cosas". TQM.

"A Tomy, por su paciencia y disponibilidad, porque me hace reír y ver la vida con optimismo, por ser inteligente, aunque a veces ella lo dude, de todos modos te deseo lo mejor latosa". TQM.

"A Katy y Rosy, por haberme brindado su amistad, por su apoyo y por creer en mí. Muchísimas gracias a las dos por ser tan lindas personas conmigo". LQM.

"A Nidia Yarey y Claudia K, por ser excelentes personas, y por su voluntad para enseñarnos lo poco o mucho que saben". TQM.

"A la Lic. Martha Laura García Ramírez y al Lic. Juan Carrillo Hernández, por darme la oportunidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos en la escuela".

A los Lics.: Paty Duñart, Sarita, Claudia Elena, Martita, Conny, Juan José, Gabriel Mesa, Maximiliano, Roger, Víctor, por su gran apoyo y por hacerme sentir bien en la PROCURADURÍA".

"Al C. P. Salvador Pérez Arias, por darme la oportunidad de poder realizar uno de mis sueños: trabajar en pro de quien lo necesita aplicando los conocimientos adquiridos durante mi servicio social en esa digna dependencia a su cargo".

"A la PROFEDET por darme la oportunidad de cumplir una promesa y un sueño: aprender y aplicar los conocimientos adquiridos en pro de la clase más desprotegida, la trabajadora, clase a quien dedico también este trabajo porque el ver las injusticias jurídicas, económicas y físicas que tienen que sufrir, me motivó a realizar el presente trabajo de tesis".

"A la ENEP, ACATLAN, por haberme formado como profesionista y por permitirme ser útil en esta difícil situación que enfrenta nuestro país".

¡A todos, muchas gracias por darme siempre un ratito de su tiempo y su cariño!

ATENIDAMENTE  
¡POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU!

JUANITA  
ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, FEBRERO 2003

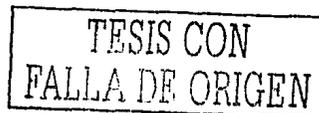
4

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ÍNDICE GENERAL

### EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE Y SU NO OBLIGATORIEDAD EN EL OTORGAMIENTO DE PENSIÓN DE INVALIDEZ

<b>INTRODUCCIÓN</b>	III
<b>CAP. I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAÍS</b>	2
I.1. MÉXICO INDEPENDIENTE	4
I.1.1. PRIMERA ETAPA (1810-1811)	5
I.1.2. SEGUNDA ETAPA (1812-1815)	6
I.1.3. TERCERA ETAPA (1815-1821)	9
I.2. ÉPOCA REVOLUCIONARIA	11
I.2.1. LA REFORMA	11
I.2.2. EL PORFIRIATO	13
I.2.3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA	17
I.3. CONSTITUCIÓN DE 1917	20
I.3.1. PRIMERA LEY DEL SEGURO SOCIAL	26
I.3.2. LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973	30
I.4. MARCO JURÍDICO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL	32
I.4.1. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL	33
I.4.2. LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XIX	34
<b>CAP. II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	36
II.1. LA SEGURIDAD SOCIAL	36
II.2. TRABAJADOR	39
II.3. PATRÓN	39
II.4. SEGURO SOCIAL	40
II.5. REGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	43
II.5.1. SUJETOS	45
II.5.2. OBJETO	48
II.5.3. RELACION JURÍDICA	49
II. 6. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	51
II.6.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL IMSS	52
<b>CAP. III. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR LA LEY DEL SEGURO SOCIAL</b>	56
III.1. ACTO ADMINISTRATIVO	59
III.1.1. ELEMENTOS	60
III.1.1.1. SUBJETIVO	61
III.1.1.2. OBJETIVO	62



III.1.1.3. FORMALES	64
III.1.2. CARACTERÍSTICAS	65
III.1.2.1. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD	65
III.1.2.2. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD	66
III.1.2.3. ESTABILIDAD	66
III.1.2.4. IMPUGNABILIDAD	67
III.2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD	67
III.2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES	70
III.2.2. REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD	75
III.2.3. PROCEDIMIENTO	76
III.2.3.1. REQUISITOS DEL ESCRITO	76
III.2.3.2. PLAZOS	78
III.2.3.3. NOTIFICACIONES	78
III.2.3.4. TRAMITACIÓN	80
III.2.3.5. PRUEBAS	80
III.2.3.6. RESOLUCIÓN	82
<b>IV. PENSIÓN DE INVALIDEZ</b>	<b>86</b>
IV.1. ENFERMEDADES E INCAPACIDAD LABORAL	87
IV.1.1. ENFERMEDADES	88
IV.1.2. LA INCAPACIDAD LABORAL	89
IV.2. PENSIÓN	91
IV.2.1. SUJETOS PENSIONADOS	94
IV.2.2. SUPUESTO JURIDICO PARA SU OTORGAMIENTO	94
IV.2.2.1. REQUISITOS DE TRÁMITE	95
IV.2.2.2. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD	96
IV.3. PROCESO ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE	97
IV.3.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA	98
IV.3.2. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, DEMANDA, EXCEPCIONES, OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS	99
IV.3.3. AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS	101
IV.3.3.1. LA PRUEBA PERICIAL MÉDICA	102
IV.3.3.1.1. OBJETO	103
IV.3.3.1.2. OFRECIMIENTO	104
IV.3.3.1.3. DESAHOGO	104
IV.3.4. PROYECTO RESOLUCIÓN	105
IV.3.5. LAUDO	106
IV.4. PROPUESTA	109
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	121

## INTRODUCCIÓN

La seguridad social surge como un reclamo principalmente de la clase trabajadora, la cual al desempeñar sus labores se fue percatando que eran muchos los riesgos a que se exponía, por ello necesitaba de una tutela jurídica que estuviera plenamente garantizada por el Estado para seguir trabajando con confianza.

Sin embargo, el trabajador también se dio cuenta de que estaba expuesto al desgaste natural del cuerpo que en ocasiones le producían padecimientos que no necesariamente tenían relación con su trabajo, pero que lo dejaban en un total estado de indefensión para hacer frente a sus necesidades más primordiales porque lo colocaban ante una situación de menoscabo económico y físico.

Ante tales circunstancias, consideró justo que se le otorgara una compensación al esfuerzo realizado, y que aun cuando no presentara enfermedades relacionadas con su trabajo no debía quedar sin protección, principalmente porque había dedicado la mayor parte de su vida al trabajo coadyuvando en gran medida al desarrollo nacional. Durante largos años luchó por conseguir que se le reconociera su derecho a la salud en todos los aspectos así como a una pensión digna.

Además, para que dichos derechos fueran garantizados, debía establecerse como una obligación por parte del Estado, el que debía disponer las medidas necesarias así como la expedición de leyes que estuvieran encaminadas a la protección de los riesgos de trabajo y enfermedades generales a que estuvieran expuestos los trabajadores.

Fue así como a la clase trabajadora se le otorga protección dada su precaria situación económica, consecuencia del bajo salario que se le ha pagado desde siempre en nuestro país, ya que el trabajador no podría desembolsar de su dinero para pagarse las cuantiosas cantidades que genera el hecho de estar enfermo.

Por ello, se fue haciendo más evidente la necesidad de establecer disposiciones tendientes a proporcionarle los medios económicos y médicos necesarios al trabajador; y, en caso que lo requiriera, la facilidad para acudir a los tribunales competentes para exigir sus derechos, de manera que realmente se observara una aplicación de justicia pronta y expedita como bien lo señala nuestra Constitución, lo que le permitiría lograr un equilibrio en su economía para sobrevivir a las contingencias a que está expuesto.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la conveniencia de agotar obligatoriamente el Recurso de Inconformidad previsto en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social para la obtención de una *pensión por invalidez*.

Para comprender el espíritu de justicia social en las disposiciones contenidas en la citada Ley; en el primer capítulo haremos una breve reseña histórica de la seguridad social en nuestro país iniciando con México Independiente, en donde desde entonces ya existían enormes inconformidades por parte de los trabajadores, quienes pretendían que sus derechos les fuesen reconocidos jurídicamente.

Con posterioridad hablaremos de la Reforma y del Porfiriato, épocas durante las cuales fueron surgiendo disposiciones en materia laboral y de seguridad social; para proseguir con la Revolución Mexicana, en donde claramente se observa un fuerte deseo de acabar con las injusticias sociales de que eran objeto los trabajadores por parte del régimen dictatorial impuesto por Porfirio Díaz.

Asimismo, haremos mención de la constitución de 1917 cuya peculiaridad y máxima importancia dentro de la seguridad social radica en que fue la primera legislación en el mundo entero en elevar a garantías constitucionales los derechos sociales, dentro de los cuales tenemos el artículo 123 constitucional como base del derecho laboral y de la seguridad social.

También se hará referencia a las leyes reglamentarias del artículo 123, entre ellas la Ley Federal del Trabajo y la del IMSS, tomando en cuenta que nuestro trabajo se refiere a la segunda; resulta indispensable referirnos a las leyes que fueron surgiendo desde la primera, que fue creada en 1943, hasta llegar a lo que constituye su marco jurídico actual, en donde se encuentra la nueva ley del seguro social vigente a partir del 1º de julio de 1997.

No dudamos que las leyes deben ir evolucionando conforme la sociedad va cambiando, ya que se deben adaptar a las necesidades imperantes del momento; sin embargo, actualmente vemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha perdido ese espíritu de justicia social que le caracterizó desde su surgimiento, tal vez debido a la creciente demanda poblacional.

En el segundo capítulo analizaremos el marco teórico conceptual de la seguridad social, en donde proporcionaremos todos aquellos conceptos que tienen que ver con ella, lo cual nos permitirá comprender que esta tiene la finalidad de brindar protección en caso de situaciones de riesgo de trabajo, vejez, invalidez, entre otros, y que dicha protección generalmente se proporciona al trabajador quien al prestar sus servicios a un patrón adquiere el derecho a ser inscrito en el seguro social dentro del régimen obligatorio, sin olvidar que la ley también contempla un régimen voluntario y que ambos dan origen a la relación jurídica entre el ente asegurado y el ente asegurador que genera derechos y obligaciones para ambas partes, y la cual tiene por objeto primordialmente otorgar las prestaciones contenidas en la ley referida.

Asimismo, señalaremos la naturaleza jurídica del IMSS, el cual, al estar dentro de la Administración Pública Paraestatal como organismo descentralizado, resulta ser evidentemente administrativa.

En el tercer capítulo se realiza un análisis del acto administrativo así como de los elementos que lo conforman, lo cual nos permitirá darnos cuenta de que dichos actos son impugnables y una de las vías es a través del Recurso Administrativo de Inconformidad, que en este caso se promueve ante el IMSS, por lo que resulta importante también analizar este recurso con todas las peculiaridades que conlleva desde su tramitación hasta su total solución, justificándose entonces la referencia que se hace a su reglamento en virtud de que en él se encuentran todos los pasos a seguir desde la presentación del escrito, términos, notificaciones, pruebas y resolución.

En el capítulo cuatro se analiza a la pensión de invalidez, la cual surge a consecuencia de enfermedades del orden general por lo que necesariamente tendremos que hablar de las enfermedades de trabajo para diferenciarlas de las primeras. Asimismo haremos mención del concepto de pensión y de las personas que pueden ser sujetos pensionados.

En este capítulo se mencionan además, los requisitos de trámite para su otorgamiento, es decir los requisitos que debe reunir el solicitante para obtener la pensión de invalidez, los cuales se encuentran previstos en diversos artículos de la Ley del IMSS; también nos referimos a los requisitos de procedibilidad, en donde cabe mencionar que existen dos vías para su obtención, la administrativa (vía Recurso de Inconformidad) y la jurisdiccional (ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje).

En cuanto a los requisitos de procedibilidad, sólo haremos referencia al proceso laboral en relación a la presentación de la demanda, las audiencias que se deben observar, deteniéndonos un poco en lo que es la prueba pericial que resulta un elemento indispensable para acreditar que el solicitante se encuentra en estado de invalidez, el desahogo de las pruebas, proyecto de resolución y el laudo, contra el que procede amparo en caso de vulneración a garantías constitucionales; esto en

razón de que en el capítulo tercero se hace referencia a los requisitos de procedibilidad en el ámbito administrativo de la misma autoridad que emite el acto lesivo al particular.

Analizado el contenido del trabajo de investigación trataremos de proporcionar una posible solución a los sujetos que solicitan una pensión por invalidez, en donde veremos si le resulta conveniente o contrario a sus intereses el agotar previamente el Recurso de Inconformidad previsto en la Ley del IMSS, sin perder de vista que dadas las circunstancias de salud y económicas del solicitante, es necesaria una administración de justicia pronta, expedita, completa e imparcial, como lo prevé nuestra Constitución.

**CAPÍTULO I  
ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN NUESTRO PAÍS**

**S U M A R I O**

- I.1. MÉXICO INDEPENDIENTE**
  - I.1.1. PRIMERA ETAPA (1810-1811)**
  - I.1.2. SEGUNDA ETAPA (1812-1815)**
  - I.1.3. TERCERA ETAPA (1815-1821)**
- I.2. ÉPOCA REVOLUCIONARIA**
  - I.2.1. LA REFORMA**
  - I.2.2. EL PORFIRIATO**
  - I.2.3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA**
- I.3. CONSTITUCIÓN DE 1917**
  - I.3.1. PRIMERA LEY DEL SEGURO SOCIAL**
  - I.3.2. LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973**
- I.4. MARCO JURÍDICO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
  - I.4.1. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**
  - I.4.2. LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XIX**

1

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAÍS

Sin duda alguna, una de las principales aspiraciones del ser humano desde tiempos remotos, ha sido tratar de alcanzar mayores niveles de seguridad frente a la incertidumbre que plantea la vida, motivo por el cual el Estado ha ido creando medidas consistentes en la aplicación sistemática de fórmulas públicas y organizadas para contrarrestar colectivamente la inseguridad social en su ámbito económico así como en cuestiones relativas a la salud. Medidas que han ido evolucionando con el transcurso del tiempo, atendiendo a la necesidad de la sociedad imperante, dando lugar al sistema de *Seguridad Social*.

Las medidas previstas dentro de dicho sistema tienen una estrecha relación con la *Previsión Social*, si consideramos que la previsión es "*la acción de disponer lo conveniente para atender las contingencias o necesidades previsibles, lo que puede ser previsto*"<sup>(1)</sup> en donde el atributo de social lo adquiere en cuanto una colectividad o una comunidad de intereses busca resolver problemas particulares de un número indeterminado de personas que convergen en un objetivo común; la adopción de medidas tendientes a cubrir riesgos profesionales así como situaciones de vejez o invalidez, a través de sistemas económicos de seguridad que sean puestos en práctica. De esta manera, la previsión social se contrae a "*las formas a través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro*"<sup>(2)</sup>

La necesidad de establecer medidas tendientes a garantizar dichas contingencias futuras, se pone de manifiesto cuando las clases desprotegidas sienten su impotencia en el presente y viven con el temor del futuro, dándose cuenta además, de que no podrán resolver individualmente el problema de su necesidad por lo que crean en forma imperativa medidas de *previsión social*, poniéndose en práctica inicialmente el principio de la *mutualidad* (ayuda mutua entre el grupo).

---

(1) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Edit. Porrúa, México, 1999, pág. 12.

(2) *Ibidem*, pág. 13.



La solución que el sistema de *mutualidad* conlleva es aceptable y cubre exigencias inmediatas; sin embargo, van surgiendo soluciones colectivas más eficaces provenientes de instituciones públicas o privadas cuya finalidad es contribuir en mayor grado a la solución del problema de la necesidad presente y futura de sus miembros o de los seres que no son económicamente autosuficientes.

Las medidas de *previsión social* surgen como una necesidad primordial de la sociedad, por lo que se crean acciones públicas o privadas destinadas a amparar a la población en general así como a los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que se presenten en un futuro y que desembocan en la creación de sistemas de *Seguridad Social*, traducéndose ésta como:

*“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”* (3)

Como podemos observar, la seguridad social va encaminada a la protección de las personas en su economía y en su salud, como una consecuencia de haber dedicado la mayor parte de su vida al trabajo. Por lo que, su función esencial ha sido: *“proteger al individuo y a su familia de las inestabilidades y amenazas que de manera natural se presentan en la vida normal de las personas: su muerte, la de sus seres más cercanos, la pérdida del empleo, la enfermedad, los riesgos que se afrontan en la vida laboral, el retiro”* (4)

(3) Organización Internacional del Trabajo. *Introducción a la Seguridad Social*. Edit. Alfa Omega, Méx. D.F., 1992, pág. 3.

(4) Narro Robles, José. *La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993, pág. 56.

El análisis de la evolución que ha tenido la seguridad social en nuestro país, sistema dentro del cual se contempla la *pensión de invalidez*, se encuentra vinculada con el ámbito laboral, en virtud, de que es el trabajador sobre quien generalmente recae este tipo de prestación, misma que como veremos con posterioridad, se genera a raíz de su relación de trabajo con el patrón.

En este primer capítulo, realizaremos una breve reseña histórica, que nos permitirá comprender el origen de las pensiones previstas en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) partiendo del México Independiente, que fue posible gracias al movimiento de independencia desatado por la amplia inconformidad social existente de la época.

### **I.1. MÉXICO INDEPENDIENTE**

Durante la época Colonial el pueblo en general y, en especial los trabajadores, vivían en condiciones lamentables. Razón por la cual, fue haciéndose inminente el deseo de libertad con la idea de lograr un México Independiente. Por ello, cuando las tropas napoleónicas invaden España, los líderes revolucionarios de América aprovechan dicha situación y comienzan a encabezar movimientos tendientes a lograr la Independencia de nuestro país, lo cual se les facilitó debido a que, el Imperio Colonial entra en una profunda crisis política.

El objetivo primordial era lograr la Independencia; sin embargo, como generalmente sucede, surgieron diversas agrupaciones cuyos intereses no eran los mismos y que más bien deseaban un bienestar personal. Aun así, la agrupación popular revolucionaria logró destacar porque se encontraba conformado por una amplia alianza en donde el trabajador jugaba el papel principal, ya que, entre sus integrantes había indios de comunidades, peones de haciendas, entre otros, quienes eran dirigidos por los círculos ilustrados radicales de criollos y mestizos pertenecientes a la pequeña y mediana burguesía.



El movimiento de Independencia se inicia con el Grito de Dolores, en 1810 y culmina hasta 1821, tiempo durante el cual se fueron observando diversos cambios en el país, sobre todo a nivel social. Este periodo histórico se divide en tres etapas que desarrollaremos en los párrafos siguientes.

### **I.1.1. PRIMERA ETAPA (1810-1811)**

En esta primera etapa de la lucha de Independencia, existía un movimiento desorganizado, con ejércitos mal armados y en donde se apreciaba una lucha de clases. Se trataba de crear una guerra contra la dominancia española, invitando a los sectores más explotados a luchar contra el mal gobierno e integrar uno que legislara para mejorar la condición miserable de la mayor parte del pueblo.

Poco a poco se fueron creando diferencias de concepción entre los líderes del movimiento: Allende, por ejemplo, sólo aspiraba a remover de los altos cargos a los gachupines, independizando al país, pero sin hacer cambios en la estructura de propiedad ni de clases, mientras que Hidalgo, aspiraba a la libertad con respecto a España, pero iba más allá de los cambios políticos, representando así los intereses populares.

Ante tal situación, nuestro país se vio seriamente afectado política, económica y socialmente, resintiéndose sobre todo dentro del grupo trabajador, por lo que, se fue creando una gran necesidad de establecer disposiciones que garantizaran la protección de dicha clase; surgiendo así *El Bando de Hidalgo, que en su artículo 1º ordenaba a los dueños de los esclavos que les diesen la libertad en el término de 10 días*, documento que pretendía acabar con la esclavitud que imperaba en el país, y que afectaba a los trabajadores, quienes eran considerados como objetos y no como personas.

Al respecto, José Dávalos afirma: *"...el primer acto trascendental de los insurgentes, fue la abolición de la esclavitud decretada por Don Miguel Hidalgo y Costilla en Valladolid, el día 19 de octubre de 1810... Este acto tiene una gran importancia, por el hecho de que ni siquiera podía hablarse de derecho frente a seres o cosas como los esclavos, en quienes se desconocía toda calidad humana"* (5)

Con el transcurso del tiempo, la profunda división de los líderes insurgentes propicia la derrota y muerte de los mismos en esta primera fase de la guerra, lo cual hizo pensar que la misma estaba condenada al fracaso, por carecer de una dirección de alcances nacionales.

### **I.1.2. SEGUNDA ETAPA (1812-1815)**

En la segunda etapa se generan enfrentamientos entre líderes como López Rayón y Morelos, siendo el primero representante de la visión criolla moderada, en tanto que el segundo encarnaba el enfoque radical. Cabe mencionar que, en el aspecto militar Morelos pudo contar con la obediencia y fidelidad de hombres como Galeana, Matamoros y Guerrero; sin embargo, en el aspecto político luchó prácticamente solo contra los intelectuales y abogados de mentalidad moderada que temían a las reformas radicales.

Durante este periodo, y con la finalidad de lograr una mejor situación para los trabajadores, surgen los *"Elementos Constitucionales"* elaborados por Ignacio López Rayón y en cuyo artículo 24 se establecía la *proscripción de la esclavitud y en el artículo 30 decretaba la abolición de los exámenes de artesanos que quedarían calificados sólo por su desempeño.*

No obstante la destacada participación de López Rayón, la ideología de José María Morelos adquiere gran relevancia al declarar que América debe ser libre e independiente de toda potencia extranjera, que el clero no agobiará al pueblo

---

(5) Dávalos Mejía José. Derecho Del Trabajo I. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1998, pág. 55.

con contribuciones y que se mantuviera de las limosnas que dictara la devoción, que la soberanía dimana del pueblo y se ejerce por sus representantes, siendo éstos los miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; en esta última idea se plasma que la soberanía dimana del pueblo y el ejercicio de la misma corresponde a los órganos del Estado, de donde el soberano es el pueblo y al Estado le corresponde la potestad; otro de sus aciertos políticos, fue sostener que *los puestos y empleos públicos debían de ser desempeñados solamente por mexicanos*, ideales que estableció en un documento denominado "Sentimientos de la Nación", es así como:

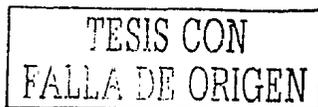
*"Al continuar el movimiento iniciado por Hidalgo, lo transformó y lo encauzó hacia la verdadera liberación de México, es decir, una revolución democrática. Asimismo, sentó bases fundamentales para estructurar el naciente Estado Mexicano...Su concepción de la Justicia Social la plasma en el punto 12 de este modo: 12" Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje su ignorancia, la rapiña y el hurto"* (6)

Morelos consideraba además, que la ley debe de ser para todos los mexicanos y con ello, se pronuncia por la inexistencia de grupos privilegiados, porque ante sus ojos, la libertad y la igualdad toman su auténtica fisonomía, al proscribir la esclavitud y la nefasta división de castas.

Asimismo, y siguiendo las ideas de Juan Jacobo Rousseau y de Montesquieu, propone tres atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la de hacerlas ejecutar y la de aplicarlas a los casos particulares; siendo el indiscutible titular de la soberanía el pueblo, además de establecer que la soberanía reside

---

(6) Ibidem. Págs. 55 y sig.



originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta de personas elegidas por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución.

De manera que la importante participación de Morelos dentro del movimiento de independencia se pone de manifiesto porque lo lleva a su punto más alto militar, política y socialmente hablando; ya que, en lugar de la gente desarmada y desorganizada que seguía a Miguel Hidalgo, él organiza un ejército bien armado y disciplinado con una alta moral de combate; políticamente perseguía constituir y formalizar la personalidad jurídica de la nación, elaborar una Constitución Política que diera al país las estructuras legales y políticas indispensables; y, socialmente tenía como metas que existieran disposiciones que se relacionaran con puntos de alcance social y económico a favor de la mayoría de la población, tales como reparto de tierras, abolición de la esclavitud, eliminación de monopolios entre otros; además de preocuparse por las clases más necesitadas.

Ante tales circunstancias, se hace evidente que Morelos representaba los intereses mayoritarios de las masas explotadas del país, y por lo tanto sus concepciones políticas eran consideradas como radicales. Su intención era muy noble; sin embargo, las muertes de Hermenegildo Galeana y Mariano Matamoros, sus principales colaboradores, precipitan su caída.

Al ser despojado del supremo mando militar por el Congreso Constituyente, que él mismo había organizado, Morelos se convirtió en custodia del mismo, cayendo finalmente prisionero de los realistas, quienes por órdenes de su gran enemigo, el virrey Félix María Calleja, lo fusilaron en San Cristóbal Ecatepec en el año de 1815, concluyendo así la segunda etapa de la Independencia.

### **I.1.3. TERCERA ETAPA (1815-1821)**

Luego del fusilamiento de Morelos, el Estado Colonial se muestra agresivo y despiadado, tratando de acabar con el movimiento, ocasionando su continuación en una tercera etapa, caracterizada por ser una lucha de tipo defensivo o de resistencia al enemigo, en el que predomina también la guerra de guerrillas. Destacando la figura de Agustín de Iturbide, quien luego de ser separado un tiempo del escenario de la guerra, se reincorpora a la acción contrainsurgente participando en la consumación de la Independencia.

En este período, el régimen español pretende desacreditar la causa mediante la conciliación, cambiando en septiembre de 1816 la línea dura instrumentada por el virrey Calleja, a quien se sustituye por Juan Ruiz de Apodaca, quien maneja una posición más hábil y aparentemente menos represiva. Sin embargo, surgen diversos grupos insurgentes compuestos de patriotas pero también de gentes ávidas de pillaje, que asolaban el país y se hacían odiosas a las poblaciones. No había disciplina entre los guerreros y si ambiciones y disputas por el mando.

La corriente ideológica más importante de ese tiempo, la constituye el liberalismo español, cuyas ideas fueron adoptadas por los españoles de los franceses, y que, se ven plasmadas en la Constitución Liberal de Cádiz, emitida en el año de 1812, la cual pretende obedecer Fernando VII; sin embargo, al poco tiempo no sólo la olvida, sino que desencadena una feroz represión contra los elementos liberales hispanos. Es por ello que, en 1820 el comandante Rafael de Riego proclamó la vigencia de dicha Constitución, viéndose Fernando VII, obligado a jurarla; lográndose entre otras cosas: la abolición del tribunal de la Inquisición, la reinstalación del Supremo Tribunal de Justicia, la libertad de imprenta, en pocas palabras la apertura liberal de España.

Después de diez años de lucha, habían aumentado los liberales y existía un buen número de españoles enemigos del absolutismo. En tales condiciones, los peninsulares y la oligarquía criolla, que formaban el grupo aristócrata tradicional, unidos a la Iglesia y al ejército, cambiaron su actitud con respecto a la Independencia política de la Nueva España.

Dichos grupos sociales, deseaban mantener sus privilegios y la influencia de los liberales en el gobierno, representaba un peligro a sus intereses; motivo por el cual, decidieron aceptar bajo sus condiciones la Independencia de la Colonia, tratando de impedir el juramento de la Constitución Liberal Española.

Para tener más seguridad, recurrieron a Agustín de Iturbide, un destacado militar cuya fidelidad no se prestaba a dudas, enviándolo a combatir a Vicente Guerrero; pero, ambos líderes empiezan a escribirse tratando de lograr un acercamiento.

El movimiento de independencia popular ya no era el mismo, debido a los cambios en las condiciones internas y externas de nuestro país, lo que origina que Guerrero se decida a pactar con Iturbide, formándose el Ejército Trigarante que luchará contra los que aún se contraponían a la Independencia.

El 24 de febrero de 1821 es emitido el *Plan de Iguala*, que en su artículo 12 establecía: "*Todos los habitantes del Imperio Mexicano sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo*"<sup>(7)</sup>, constituyendo un antecedente más de la seguridad social, en virtud de que establece medidas que protegen al trabajador determinando su libre elección para desempeñar un empleo acorde a sus aptitudes.

Después de un largo periodo, el 27 de Septiembre de 1821, el Ejército Trigarante entra a la Ciudad de México, señalándose así la fecha de la consumación de la Independencia.

---

(7) De la Cueva, Mario. Ob. Cit., pág. 36.

Este inicio de nuestra independencia se caracteriza porque aún cuando se habían creado diversas disposiciones, el siglo XIX mexicano en su época pos-independiente optó por seguir regulándose por los ordenamientos jurídicos de la Colonia, situación que se vio reflejada también en el ámbito social, en donde, a decir de Margarita García Flores: *"La previsión y la asistencia sociales continuaban funcionando en el país de acuerdo a la tradición y con las formas heredadas de la colonia...De esta manera, los trabajadores continuaron en las mismas condiciones y además sufrieron las consecuencias de las crisis económica, política y social de la Guerra de Independencia"* (8)

## **I.2. ÉPOCA REVOLUCIONARIA**

Antes de entrar al estudio de la época revolucionaria, consideramos que es importante analizar las etapas que le precedieron, porque durante dicho lapso histórico también se encuentran contempladas disposiciones de carácter social.

### **I.2.1. LA REFORMA**

La época histórica comprendida entre 1821 y 1857 se singulariza por ser un periodo caótico, que en el fondo trataba de reacomodar sus estructuras, lo cual se le dificultó por la existencia de una abierta lucha por el poder entre liberales y conservadores, cuyos intereses eran distintos.

Durante dicha etapa, el gobierno Santanista había establecido en nuestro país una especie de dictadura permaneciendo varios años en el poder, periodo durante el cual, las condiciones del pueblo eran lamentables, motivo por el que se origina una gran inconformidad, cristalizándose en la Revolución de Ayutla, que pretendía lograr la libertad y justicia de la población a través del derrocamiento del gobierno imperante, iniciando así la *Reforma*, movimiento que tuvo tres etapas a saber:

---

(8) García Flores, Margarita. *La Seguridad Social y la Población Marginada*. Edit. UNAM, México, D.F. 1989, pág. 62.

\* La primera (1854-1860), abarca desde el Plan de Ayutla hasta el fin de la Guerra de Tres Años y representa la lucha decisiva entre liberales y conservadores, misma que se inicia con el Plan de Ayutla contra la dictadura Santanista; estableciéndose los primeros gobiernos liberales a la caída de Santa Anna, la promulgación de las leyes Juárez, Lerdo e Iglesias y la Constitución de 1857. Una vez que se hubo derrocado la dictadura Santanista, se convocó a un Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de México entre 1856 y 1857, dando por resultado la Constitución de 1857, cuya importancia dentro de la seguridad social, radica en que, no obstante que no hubo consagración de derecho social alguno, se aprobó el artículo 5º, cuya revisión años después dio origen al artículo 123 de la Constitución de 1917.

El citado artículo, según lo menciona Néstor de Buen, señalaba:

*“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro”* (9)

\* La segunda (1861-1867), corresponde a la Intervención Extranjera expandiéndose el capitalismo francés y el Imperio de Maximiliano en alianza con los conservadores mexicanos. Frente a ellos el Partido Liberal encabeza una lucha de liberación en la que nuevamente resulta vencedor. En esta etapa se inicia la *beneficencia pública*, en el año de 1861, cuando el Presidente Benito Juárez, adscribe al gobierno central la responsabilidad de ésta, creándose la *Dirección General de Fondos de Beneficencia*, y exceptúa de toda contribución los bienes afectos al propio fondo.

---

(9) De Buen Lozano, Néstor. *Derecho del Trabajo I*. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1999, pág. 304.

\* La tercera, conocida como República Restaurada (1867-1876), se caracteriza porque se visualizan los primeros pasos hacia la centralización del Estado y el fortalecimiento del Ejecutivo, siendo el sector comerciante el que encabeza este amplio movimiento reformista.

### **I.2.2. EL PORFIRIATO**

Con el Plan de Tuxtepec (1876), Porfirio Díaz y otros militares, se levantan en armas para impedir la reelección de Benito Juárez, iniciando una nueva etapa en nuestra historia, en donde imperó una gran injusticia social hacia los trabajadores. Durante su gobierno, el Presidente Porfirio Díaz, en el año de 1899, decreta la primera *Ley de Beneficencia Privada*, independizándola de las asociaciones religiosas, pasando a ser vigilada por el poder público; sin embargo, más tarde se veía que Díaz privilegiaba a una cierta clase por un lado, mientras que por el otro tenía una gran rigidez y deseo de acabar con la clase obrera, por lo que recurrió a varios medios de represión para lograr dicho objetivo.

Ante tal situación, *“a partir de 1905 comenzaron a manifestarse las primeras inquietudes para amparar a los trabajadores y en el Estado de México, José Vicente Villada, emitió un decreto en el que se reconocía la existencia de los accidentes de trabajo así como la responsabilidad de los patrones del pago de indemnizaciones”* (10)

Un año después, el 9 de noviembre de 1906, se promulgó la *Ley de Bernardo Reyes* que sirvió de modelo para la Ley de Accidentes de Trabajo de Chihuahua, en 1913 y para la Ley del Trabajo en Coahuila en 1916, lo importante de ambas leyes deriva de que:

*“Adoptan la teoría del riesgo profesional, que vino a sustituir la injusta tesis que fundaba la responsabilidad en la culpa, lo fundamental estribó en el establecimiento*

---

(10) García Flores, Margarita. Ob. Cit., pág. 93.

*de la obligación patronal de indemnizar en los casos de accidente y enfermedad profesional y en la inversión de la prueba, ya que se estimó que todo accidente era profesional, mientras no se demostrara lo contrario" (11)*

Esta época histórica, es de vital importancia para la clase trabajadora porque:

*"El mundo vive una gran efervescencia social, nacen y se robustecen doctrinas sociales de muy variada índole, que proponen desde la reforma de las condiciones de vida y de trabajo existentes, hasta la reestructuración total del régimen económico-social, mientras la clase obrera agrupada en grandes centros de trabajo, conciente de la fuerza que su gran masa importa en los procesos productivos, empieza a ejercer una presión política por medio de las distintas formas de asociación profesional y de sindicalismo, utilizando su gran arma de lucha: la Huelga" (12)*

Al final del Porfiriato, se observa claramente un periodo que estuvo marcado por una profunda y creciente crisis económica, social y política, situación que se vio más agravada con el surgimiento de dos grandes Huelgas que constituyeron una relevante importancia histórica en materia laboral y de seguridad social.

La primera de ellas fue la de Cananea en 1906, movimiento que se caracterizó por responder a una situación específica y no a una condición general de la clase obrera mexicana. En primer término se trataba de trabajadores que, dentro del nivel nacional, disfrutaban de salarios un poco más altos. En segundo lugar, detrás del movimiento obrero existía una clara dirección política, en este caso de influencia Flores-Magonista y a cargo de gentes preparadas para la lucha social. Además de que, por primera vez en nuestro país, se reclamó la jornada máxima de 8 horas y se exigió la igualdad del trato para los trabajadores mexicanos así como la proporción mayor en su número, respecto de los extranjeros.

---

(11) De Buen Lozano, Néstor. Ob. Cit. págs. 315 y sig.

(12) García Flores, Margarita. Ob. Cit., págs. 91 sig.

La segunda, fue la de Río Blanco, que tuvo lugar el 7 de enero de 1907, y que se distinguió más por ser una protesta social, que un acto obrero. Néstor de buen menciona:

*"...los sucesos de Río Blanco no constituyeron, en sí, una huelga que fundara unas peticiones concretas, sino una simple negativa para volver al trabajo-después del paro patronal-, por rechazo al arbitraje presidencia, aunado a un acto de violencia en contra del almacén de raya -y no en contra de la empresa-...se produce, fundamentalmente, un acto de saqueo, que dadas las circunstancias económicas de los trabajadores: salarios de siete pesos semanales y pago parcial del mismo en vales para la tienda de raya, es totalmente explicable en la medida en que la tienda simboliza aquello que más duele al trabajador y, por otra parte tiene lo que más necesita "(13)*

Es así como, el movimiento de Cananea da cuerpo al establecimiento de la jornada de 8 horas, al principio de la igualdad de salario y al derecho de preferencia de los mexicanos, y el de Río Blanco se convierte en la razón máxima para que el régimen revolucionario prohíba después las tiendas de raya.

A raíz de tales movimientos, se crean diversas agrupaciones políticas, siendo el Partido Liberal Mexicano una de las más importantes, el cual era representado por los hermanos Flores Magón, quienes el 1º de julio de 1907 emitieron un Programa en el que resaltaban en su punto 27: *obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes laborales y otorgar pensiones a los obreros que hubiesen agotado sus energías en el trabajo.*

---

(13) Ob. Cit., pág. 322.

El citado Programa en la historia de la Revolución Mexicana:

*“Es probablemente el que tuvo la mayor influencia y trascendencia para elaborar la doctrina y la teoría política de ese gran movimiento revolucionario. Fundado en la justicia, la moral y la razón, se pronuncia por conseguir...jornadas de ocho horas, protección a la infancia, salario mínimo, descanso dominical obligatorio, abolición de tiendas de raya, pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes de trabajo...”<sup>(14)</sup>*

Después, van surgiendo otras disposiciones y programas que buscan satisfacer las necesidades sociales, hecho que se ve reflejado cuando en el año de 1909, el Partido Democrático, se comprometió en sus programas a la expedición de leyes que responsabilizaran a los patrones de los accidentes laborales sufridos por sus trabajadores.

En 1910, durante la convención del Partido antirreeleccionista se expresó la necesidad de legislar para ayudar al proletariado material, moral e intelectualmente.

En ese mismo año, el 25 de abril, Francisco I. Madero, al aceptar la candidatura para la presidencia de la República se comprometió públicamente a presentar iniciativas de ley para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas, o en la agricultura o bien pensionar a sus familiares cuando aquéllos perdieran la vida en servicio de alguna empresa.

Las masas trabajadoras y la presión que ejercen provocaría más adelante la intervención estatal, que se ocuparía de mejorar las condiciones de trabajo y también manifestaría su preocupación por elevar las condiciones de vida de la familia obrera, procurando mejorar el sistema tradicional de la *asistencia social*.

(14) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Edit, Porrúa, Méx., D.F., 1999, pág. 43.

Durante esta época nuestro país tuvo un modesto pero importante adelanto en el régimen de pensiones, dentro del campo de la seguridad social, a través de las denominadas fraternidades y hermandades de trabajadores, verdaderas cajas de ahorro que actuaron casi en calidad de sociedades mutualistas.

### **I.2.3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA**

Los siete lustros de dictadura porfirista habían originado grandes problemas sociopolíticos y militares, así como el estancamiento industrial, motivo por el cual se fue gestando la idea de una Revolución armada cuyo objetivo era liberar al pueblo de las enormes insatisfacciones sociales que le aquejaban, lo cual se vio reflejado cuando:

*“En junio de 1910, Porfirio Díaz se hizo reelegir en su cargo. El candidato de oposición, Madero, estaba en la cárcel...en octubre, fechado el 5 de ese mes en la ciudad de San Luis Potosí, se lanzó al país el Plan de San Luis...que declaraba nulas las elecciones que se habían efectuado, proclamaba a Madero Presidente Provisional desconociendo al gobierno de Porfirio Díaz y afirmaba el principio de no reelección... el domingo 20 de noviembre de 1910, de las seis de la tarde en adelante, decía el llamado, todos los ciudadanos en todas las poblaciones de la República deberían levantarse en armas bajo el plan maderista” (15)*

Ya como Presidente de la República, Don Francisco I. Madero, en Diciembre de 1911, formula las bases generales para una *legislación obrera* que, entre otras cosas, tocaba aspectos referentes a *las condiciones de seguridad y salubridad en los talleres y fábricas, al igual que la previsión social y seguros obreros.*

En 1913, Victoriano Huerta, con el fin de proclamarse Presidente de la República, derroca a Madero del poder mediante un golpe de Estado. Pero, el 19 de febrero del mismo año, la legislatura del Estado de Coahuila y el gobernador Venustiano

---

(15) Guilly, Adolfo. *La Revolución Interrumpida*. Edit. El Caballito, Méx., D.F., 1989, pág. 45.

Carranza negaron la legitimidad del usurpador e invitaron a las Entidades Federativas a luchar por sus derechos, emitiéndose el Plan de Guadalupe, con el que Carranza manifestaba:

*"Terminada la lucha armada a la que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... tendremos que removerlo todo, creando una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie pueda evitar... nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero estas serán promulgadas por ellos mismos, pues serán los que triunfen en esta lucha reivindicatoria y social"*<sup>(16)</sup>

Antes de poder lograrse la Constitución tan anhelada por la población, surgen diversas disposiciones en materia de seguridad social, tales como:

\* *Proyecto de ley* que remediaría los daños causados por accidentes de trabajo y sugería se estableciera una *caja de riesgo profesional*, que se presentó ante el Congreso.

\* *Primer proyecto de Ley del trabajo*, formulado por los Diputados José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Jesús Urueta y Félix F. Palavaccini, entre otros, que establecía la necesidad de crear un *seguro obrero*, iniciativa que quedó pendiente, pues el Congreso fue disuelto y los diputados encarcelados por las fuerzas de la usurpación Huertista.

---

(16) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit., pág. 61.

De manera que *"al extenderse por el país la Revolución Constitucionalista sus postulados comenzaron a centrarse en los propósitos de imponer las nuevas ideas sociales entre las masas y se comprometió a la procuración del bienestar de obreros y campesinos, a poner en vigor leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas indispensables para establecer un régimen que garantizara la igualdad de los mexicanos entre sí, además de legislar para mejorar la condición del peón rural y del obrero"*(17)

Victoriano Huerta es derrocado y abandona el país, el 15 de julio de 1914, cediendo el triunfo a la Revolución. Casi inmediatamente, los jefes de las tropas constitucionalistas iniciaron la creación del derecho del Trabajo así como la adopción de determinadas medidas de seguridad social, surgiendo disposiciones como las siguientes:

\* *La Ley de Cándido Aguilar expedida en 1914 en el Puerto de Veracruz y que, obligaba a los patrones a cubrir la asistencia médica y a proporcionar alimentación a los obreros enfermos así como a pagarles el salario que recibían cuando eran víctimas de un accidente. Los propietarios de establecimientos industriales o negociaciones agrícolas debían mantener hospitales y enfermerías habilitados para proporcionar esos servicios.*

\* *Proyecto de Ley de Accidentes, presentado a Carranza en 1915, que reconoció como principio de justicia la responsabilidad patronal en los daños o accidentes de trabajo.*

\* *Se expidió la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo que contenía preceptos que obligaban a los patrones a mantener la higiene y salubridad en las fábricas y talleres, oficinas y máquinas, prevenir accidentes, sostener personal médico y medicinas en los lugares de trabajo y pagar indemnizaciones por daños.*

---

(17) García Flores, Margarita. Ob. Cit., pág. 96.

*"El movimiento social de la Revolución Mexicana y consecuentemente la promulgación de leyes y decretos que dieron forma a las inquietudes de la clase trabajadora, se inicia paralelamente al triunfo del movimiento constitucionalista que encabezaba Venustiano Carranza"* (18), en el que los partícipes de ella, demandaban un mínimo de justicia en la vida social y en las relaciones de trabajo.

Las mutualidades tuvieron vida hasta después de concluida la Revolución, desapareciendo a medida que los propios sindicatos u otras asociaciones de ayuda mutua fueron internándose en diversos métodos de protección a la salud.

### **I.3. CONSTITUCIÓN DE 1917**

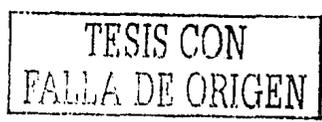
Consumado el movimiento revolucionario, la evidente necesidad de una nueva Constitución orilló a Carranza a nombrar una Comisión que estudiaría y redactaría anteproyectos de leyes para tratar de solucionar las precarias condiciones de vida del proletariado y su falta de protección.

Asimismo, Carranza convocó a un Congreso Constituyente para elaborar la Constitución Política que nos habría de regir; sin embargo, lo que él pretendía era reformar la Constitución de 1857, sin que existiera realmente la intención de hacer una nueva, por lo que el 14 de septiembre de 1916 promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe que lo facultaba para ese fin. En la presentación del proyecto de Constitución, el Presidente Carranza señalaba:

*"...que se modificaba la de 1857 para conferir al poder legislativo de los Estados la facultad de legislar en materia laboral, en las que se implantarían todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores. En la versión original se refirió al seguro social como un seguro potestativo: estableció que los servicios de colocación de los trabajadores debían ser gratuitos para ellos, incorporó el concepto de higiene y salubridad"* (19)

(18) De Buen Lozano, Néstor. Ob. Cit., pág. 327.

(19) González y Rueda, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Noriega Editores, pág.46.



Desde el primer momento, se hizo notorio que Carranza no pensaba introducir un capítulo especial que protegiera a la clase trabajadora, por lo que el Congreso no compartió dicha idea, poniéndose de manifiesto dos tendencias: la Progresista o Avanzada apoyada por el General Álvaro Obregón y la Conservadora que apoyaba a Carranza. Ante tales posturas, logra destacar la participación del diputado obrero electo por Yucatán, Héctor Victoria, quien consideraba que el derecho del trabajo debía identificarse con la realidad social y las necesidades de los trabajadores; las leyes del trabajo debían ser generales, con el objeto de que en las relaciones colectivas y en las resoluciones de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se establecieran las condiciones específicas de trabajo para las empresas o ramas de la Industria.

Se fincaron las bases de lo que posteriormente fue el artículo 123 constitucional al proponerse que: *el artículo 5º...debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: descanso semanario, jornada máxima, salario mínimo, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, pensiones por accidentes, creación de seguros, indemnizaciones, entre otras.*

Después de varios debates, el 23 de enero de 1917, el artículo 123 fue aprobado por unanimidad de votos. Los derechos sociales elevados a garantías constitucionales, constituyeron una gran innovación en nuestro país y en el mundo entero, por haber sido la primera legislación que adoptó tal característica. El texto original del citado artículo establecía lo siguiente:

*"ARTICULO 123... XXIX.- Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de trabajo, de accidente y de otros fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular". (20)*

---

(20) Dávalos Mejía, José. Ob. Cit., pág. 69.

Carranza comprendió que el pueblo no se conformaría con una victoria meramente legalista y formal, pues equivaldría a prorrogar indefinidamente la injusticia social. Es así como en el derecho del trabajo, la justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres, y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía de trabajo en pro de la economía.

De manera que esta innovación legislativa fue un enorme avance de muy alto contenido revolucionario, al igual que el resto de las disposiciones para regular los factores de la producción, pues hasta antes de la redacción del artículo 123 constitucional:

*"El contrato de trabajo era considerado como una modalidad del contrato de arrendamiento, donde el hombre trabajador, minimizado, se equiparaba a una mercancía, una cosa o un bien, sin las garantías indispensables para enaltecerlo y conservar una congénita dignidad humana. No se había consagrado el derecho de libertad de asociación, ni se acondicionaban los locales en que se prestaba el trabajo, mucho menos se podía pensar en mejores prestaciones económicas o en los servicios que luego habrían de otorgar los servicios sociales" (21)*

Fue así como nació nuestra Declaración de Derechos Sociales, fuente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo:

*"como un grito de rebeldía del hombre que sufría injusticia en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller. Fue el mismo grito de la guerra de Independencia, el que resonó también en los campos de batalla de la Guerra de Reforma. Brotó de la tragedia y del dolor de un pueblo y fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución" (22)*

---

(21) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit., pág. 62.

(22) De la Cueva, Mario. Ob. Cit., pág. 44.



*Respecto a la Seguridad Social la Constitución Mexicana de 1917 contemplaba ya un seguro social voluntario; sin embargo, "no incluyó en las previsiones del artículo 123 el pago de pensiones jubilatorias ni de invalidez para el trabajo, por considerar primordial fijar con la mayor amplitud posible, la protección de salarios, las condiciones de la relación laboral y su estabilidad al igual que los beneficios de la asociación profesional y la educación obrera"<sup>(23)</sup>, por lo que el verdadero derecho a las pensiones por parte de los trabajadores, todavía tardaría en llegar.*

Ante dicha problemática, fueron desarrollándose proyectos más elaborados de seguridad social, situación que empieza a ponerse de manifiesto al comprometerse Álvaro Obregón, como candidato a la Presidencia, a establecer un *Ministerio de Trabajo y formuló un proyecto de ley de trabajo para el Distrito Federal y territorios Federales en el cual se proponía el establecimiento de Cajas de Ahorro para trabajadores desempleados.*

Para 1921, ya como Presidente, Obregón envió al Congreso de la Unión un *Proyecto de Ley para la Creación del Seguro Obrero*, en donde establecía la creación de un impuesto consistente en un 10% del salario percibido por el trabajador para formar una reserva económica. Dicha reserva sería administrada por el sector público y se utilizaría para proporcionar servicios a empleados, indemnización por accidentes de trabajo, seguros de vida, jubilaciones, entre otras. Esta iniciativa no fue aprobada por el Poder Legislativo, pero sí creó un intenso movimiento doctrinal.

En el periodo de la presidencia de Plutarco Elías Calles, se sentaron las bases para la creación del nuevo Estado Mexicano, en donde el movimiento obrero, organizado por la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM),

---

(23) Barajas Montes de Oca, Santiago. Derechos del Pensionado y del Jubilado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Talleres de Formación Gráfica, México, D.F., 2000, pág.5



tuvo una destacada colaboración y, en respuesta a tal actitud el gobierno expidió leyes que pudieron hacer factible el mejoramiento económico y social del proletariado. Siendo una de ellas la *Ley General de Pensiones Civiles de Retiro*, promulgada el 12 de agosto de 1925, y que, *constituyó el punto de partida para establecer la antigüedad de los funcionarios y empleados públicos federales y generar así los derechos a la pensión por invalidez, vejez o muerte.*

Durante la campaña reeleccionista de Álvaro Obregón, en 1927, algunos de sus partidarios se agruparon en una organización denominada *Partido de Previsión Social* que establecía como meta principal el establecimiento del seguro social en todas sus formas: *jubilación por vejez, seguros de vida, indemnizaciones por accidentes de trabajo y todo lo relativo a la protección de los trabajadores.*

Durante el periodo denominado Maximato, se dieron varios intentos para implantar un régimen de seguridad social que fuera de utilidad pública, expidiéndose en 1928, leyes estatales en Aguascalientes e Hidalgo.

En ese mismo año se celebró *la Convención Obrero Patronal*, en donde se puso a consideración de los asistentes un Proyecto del capítulo relativo al Seguro Social, en donde *se consideraba a éste como obligatorio en toda la República, se comprendían, además, riesgos profesionales, no profesionales, de enfermedades y accidentes, invalidez, jubilación, muerte, falta involuntaria de trabajo y necesidades de familia. Solo los asegurados y sus beneficiarios gozarían de indemnizaciones y privilegios, irrenunciables e inalienables y no susceptibles de gravamen. El financiamiento y la administración sería tripartita: estado, patrones y trabajadores. Su organización y administración estaría a cargo del Instituto Nacional del Seguro Social.*

En 1929, se da un gran paso con relación a la seguridad social al modificarse el texto constitucional en el sentido de considerar la expedición de la ley del Seguro Social como de utilidad pública.

En 1931, siendo presidente Pascual Ortiz Rubio, *se expidió la primera Ley Federal del Trabajo* en la que se hizo extensivo *el deber de asegurar el porvenir de los asalariados y sus familias mediante el pago de indemnizaciones en caso de riesgos profesionales, pero fue omisa en relación con cualquier forma legal de pensiones.*

En enero de 1932, se pretendió expedir una Ley del Seguro Social Obligatorio; sin embargo, no se pudo cristalizar, debido a la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la República.

Después, en el año de 1934, durante la realización del *Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial*, se designó una comisión para la elaboración del *proyecto de Ley del Seguro Social, tendiente a proteger a campesinos y trabajadores de la industria y el comercio, además de amparar riesgos, enfermedades laborales y generales, maternidad, vejez, cesantía y ayuda educacional.*

Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas se presentaron varias iniciativas tendientes a lograr la implementación del Seguro Social:

\* En febrero de 1935 la Suprema Corte de Justicia de la Nación *responsabilizó a los empresarios de los accidentes y enfermedades que padecieran sus trabajadores en el desempeño de sus funciones.*

\* Ese mismo año el Departamento de Trabajo envió a las Cámaras un nuevo *Proyecto de Ley del Seguro Social que debía ser único y obligatorio, encargado al Estado como servicio descentralizado bajo el nombre de Instituto de Seguros Sociales, contemplando, además, la ampliación de los seguros privados*

*contratados por empresas particulares para convertirlos en un seguro popular de vida. El mantenimiento de la Institución sería tripartita, salvo accidentes y enfermedades profesionales, que serían por cuenta del patrón. Tendría personalidad jurídica propia y órganos directivos también tripartitos.*

\* En el año de 1938, Lázaro Cárdenas encargó la preparación de un *anteproyecto de ley* al Licenciado Ignacio García Téllez, el cual fue elaborado y entre sus principales características señalaba que: *las aportaciones serían tripartitas y se constituiría un establecimiento público encargado del servicio, el que debería ser descentralizado para garantizar una prestación eficaz. Tendría personalidad jurídica, autonomía, no perseguiría fines lucrativos.* Dicho anteproyecto fue turnado, en diciembre de 1938, a las Cámaras, pero se congeló por el grave conflicto nacional que propició la expropiación petrolera.

A pesar de los intentos por lograr el reconocimiento de las instituciones de seguridad social, seguía prevaleciendo el hecho de que la atención de los riesgos formaba parte de los contratos colectivos de trabajo, atendándose aspectos de accidentes, enfermedades y maternidad en clínicas y hospitales privados con pago de indemnizaciones únicamente, durante algunos años más.

### **I.3.1. PRIMERA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

Durante muchos años el movimiento obrero pugnó porque se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición ya había sido declarada de interés público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una reforma al artículo 123 en el año de 1929, pero a pesar de su insistencia y de los diversos proyectos elaborados, no fue posible hacerlo por las difíciles condiciones políticas y sociales de nuestro país.

En 1942 se promulgó la primera Ley del Seguro Social, la cual entraría en vigor a partir de 1943. Esta tenía la característica de ser de observancia general en toda la República, iniciando sus funciones de inmediato el IMSS.

La citada ley centró su preocupación principal en la protección del salario como una fuente de recurso del trabajador. Las prestaciones otorgadas por el Seguro Social elevaron las condiciones de vida de la clase trabajadora al convertirse en complemento del salario. Pero además incluyó un capítulo sobre seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte en el cual se estableció lo siguiente:

*"Tendrán derecho a recibir la pensión de invalidez asegurado que haya acreditado el pago de un mínimo de doscientos cotizaciones semanales en el régimen de seguro obligatorio y sea declarado invalido. Se considera invalido el asegurado que por enfermedad o accidente no profesionales, carezca de recursos para proporcionarse mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, a su formación profesional y a su ocupación anterior, una remuneración equivalente por lo menos, a un tercio de la remuneración habitual que en la misma región recibir un trabajador sano, del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga"* (24)

También se contemplaba el otorgamiento del pago de la pensión de vejez para el asegurado que hubiese cumplido sesenta y cinco años de edad, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, así como al trabajador que hubiese cumplido sesenta años de edad y que hubiese quedado privado, involuntariamente de un trabajo remunerado, siempre y cuando hubiese cumplido con el pago de setecientas cotizaciones.

---

(24) Ibidem, pág. 30

Se exceptuó de ese derecho al asegurado que se hubiere provocado voluntariamente la invalidez. Se aceptó como excepción, contra esta posible determinación, y en caso de presentar queja el trabajador, el resultado del estudio de las condiciones bajo las cuales se había originado la invalidez, quedando facultado el IMSS, para que mediante un examen médico, además de las pruebas aportadas por el interesado, pudiese definir el pago de una parte proporcional de la pensión correspondiente.

Las pensiones tuvieron una aceptable cuantía monetaria básica, de carácter mensual, con base a una tabla de valores físicos que abarcaban nueve categorías salariales y la posibilidad de aumentos, ajustados a nivel de empleo, en el salario diario pero no a nivel del aumento en el costo de la vida.

Un aspecto que superó a legislaciones vigentes en esa década, fue la posibilidad de tener el pago de la pensión con base en aquella categoría en la cual el trabajador hubiese percibido el salario más alto.

Para la obtención del pago de cualquier tipo de pensión, incluyendo la de viudez y orfandad, en caso del fallecimiento del trabajador, debía presentarse una solicitud, con la cual se daba inicio a un breve procedimiento, que podía alargarse por circunstancias diversas, pero que una vez resuelto, protegía los siguientes derechos:

- \* En caso de invalidez, el pago de la pensión a partir de la fecha en que hubiese ocurrido el siniestro.
- \* En caso de vejez, una vez cubiertos los requisitos legales de edad y cotización.

\* En el de cesantía involuntaria, a partir del momento en que la institución recibía la constancia patronal respectiva, o a falta de ésta, una vez hecha la comprobación de los elementos constitutivos de esta causal.

\* En caso de pensión de viudez y orfandad, a partir de la presentación del acta de fallecimiento del trabajador y la acreditación del parentesco de los solicitantes con el asegurado.

La Ley en comento, también preveía que tratándose de la concubina o de otro dependiente económico reconocido en vida por el trabajador, debía acreditar dicho reconocimiento, en términos del reglamento de pensiones anexo a la propia ley.

Asimismo contemplaba que si un trabajador era cesado en un empleo y no encontraba otro en un término prudente, sus derechos personales y familiares quedaban vigentes hasta por un término de un año y medio. Si dentro de este lapso se empleaba de nuevo y continuaba su cotización, aún cuando fuese en otra categoría de salarios, se le respaldaban los derechos adquiridos durante el tiempo de cotización.

Esta ley, estaba destinada principalmente a las relaciones laborales del trabajo urbano; pero, también contemplaba su extensión al régimen rural, implantándose en 1954 el seguro social en el campo, fijándose las cotizaciones de acuerdo con el número de hectáreas laboradas.

En 1959 se modifica la ley haciendo obligatorio a los patrones la inscripción de los trabajadores rurales en el Seguro Social, aportando el primero 50% de la cuota y quedando el resto como obligación para la Federación.

En 1963 se incorpora al IMSS un grupo importante de trabajadores del campo, los productores de caña, a quienes se fija la cotización a partir de los kilos de azúcar

producidos, correspondiendo 50% a la empresa, 25% al trabajador y 25% al Gobierno Federal. Incluyéndose, en 1965, dentro del área rural a pequeños propietarios, con el pago compartido entre el propietario y el gobierno federal y en 1972 se incorporan los productores de henequén.

Las reformas y adiciones realizadas a la Ley de 1943 fueron con la finalidad de adecuarla a la realidad imperante; sin embargo, posteriormente se requeriría de una nueva ley.

Cabe destacar que es en la segunda mitad del siglo XX cuando la seguridad social adquiere gran importancia, ya que, algunas cuestiones como: las normas protectoras de las mujeres y de los menores, ciertos elementos del salario, asignaciones familiares, la preservación de la salud y la vida en los centros de trabajo, que tradicionalmente eran tratadas como parte del derecho del trabajo, se fueron mudando a los compartimentos de la seguridad social.

### **1.3.2. LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973**

A raíz de la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1970, la situación social en nuestro país cambió, siendo insuficientes las modificaciones hechas a la primera para dar respuesta a las demandas del sector obrero y de otros sectores de la población.

Por las circunstancias del momento se hizo necesaria la publicación de una nueva Ley del Seguro Social el 12 de marzo de 1973, durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez; cuya meta fue alcanzar a todos los sectores e individuos que integran a la sociedad y no solamente al trabajador, considerando al Seguro Social como el instrumento básico, aunque no el único de la seguridad social, cuya realización estaría a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados.

Esta ley consideraba además, que la Seguridad es una exigencia económica pues la redistribución de la riqueza impulsa el crecimiento, tomando en cuenta que, mientras el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales no podrá alcanzar su plena productividad.

Sus características principales fueron: creación del *seguro de guarderías* para hijos de aseguradas; establecimiento del llamado *régimen voluntario* así como las *prestaciones sociales*, brindado discrecionalmente a la población asegurada y marginada; así como la introducción en 1992 de un nuevo seguro de retiro, mismo que posteriormente formaría parte del sistema de ahorro para el retiro y en donde se fundamentan las bases de la nueva seguridad social del siglo XXI.

La ley mencionada fue reformada y adicionada en múltiples ocasiones, con la intención de adecuarla a los reclamos sociales; y aún cuando actualmente ya existe una nueva ley, se siguen observando algunas disposiciones de la ley anterior.

Lo anterior tiene su fundamento en los artículos tercero y undécimo transitorios de la Ley del Seguro Social vigente, que faculta al particular que haya estado inscrito con anterioridad a la promulgación de la nueva ley a abocarse a la anterior ley del Seguro Social, en la cual con relación a la *pensión de invalidez*, para su otorgamiento se requiere de ciento cincuenta cotizaciones, estar en conservación de derechos y acreditar lo dispuesto en su artículo 128.

El desarrollo histórico, ha puesto de manifiesto que:

*“El derecho del Trabajo y la seguridad social poseen un mismo fundamento y su propósito, a pesar de las aparentes diferencias es uno solo: asegurar al hombre una vida digna. La diferencia entre los dos estatutos mira más bien al tiempo, pues el derecho del trabajo contempla el momento de la prestación de los servicios a fin de que no se dañe la salud del trabajador o se ponga en peligro su vida, de que se*

*respeten la dignidad y la libertad del hombre y se le pague una retribución adecuada y equitativa. La seguridad social contempla al niño, a la familia y al anciano o inválido, independientemente de la prestación actual de un servicio. Las ideas de los dos estatutos nacieron juntas y viven enlazadas en la historia, pero su desenvolvimiento ha estado sujeto a las condiciones de tiempo y lugar” (25)*

A manera de conclusión cabe resaltar que la idea de la seguridad social surge en principio como un deseo de ayudar a la clase necesitada, presentándose como asistencia social; posteriormente se crea la mutualidad en donde los grupos se ven en la necesidad de apoyarse entre ellos mismos haciendo a un lado el interés individual; después como beneficencia pública, en donde se da la intervención por parte del Estado; pasando también por la beneficencia privada, en donde se inmiscuyen intereses particulares.

En el siglo XIX la idea del derecho del trabajo se impuso con mayor fuerza y sus instituciones crecieron también con mayor rapidez; la seguridad social se restringió a la previsión social y vivió subordinada al derecho del trabajo.

Sin embargo, en el siglo XX, durante la década de los cuarentas, nace una tendencia a separar a la seguridad social del derecho del trabajo dándole a la primera una importancia cada vez más grande, hasta lograrse en nuestro país la creación de su propia ley reglamentaria.

#### **I.4. MARCO JURÍDICO ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

Las instituciones que actualmente brindan servicios de seguridad social son el IMSS, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y la Dirección de Pensiones Militares; sin embargo, dada la naturaleza de nuestro estudio, únicamente nos referiremos a la primera.

---

(25) Carrillo Prieto, Ignacio. *Panorama del Derecho Mexicano del Trabajo. Derecho de la Seguridad Social*. Edit. MCGRAW-HILL. México, D.F., 1997., pág. 25 y sig.

Los trabajadores que se encuentran previstos en el régimen de seguridad social del IMSS, son los señalados en el *Artículo 123 constitucional en su apartado "A", en cuya fracción XXIX*, se ha fundamentado, desde siempre, su ley reglamentaria, siendo la más reciente la ley de IMSS que rige a partir del 1º de julio de 1997.

En la Nueva Ley del Seguro Social, se dan una serie de cambios en el otorgamiento y pago de pensiones que trascienden en la vida del trabajador, quien resulta ser el sector más perjudicado por los requerimientos de las nuevas disposiciones.

#### **I.4.1. ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

El marco jurídico constitucional de la seguridad social, se encuentra contemplado en el artículo 123 constitucional en su apartado "A" fracción XXIX, que a la letra dice:

"Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

Como podemos observar, de la simple lectura de esta disposición constitucional, se desprende la creación de una Ley que deberá regular situaciones relacionadas con situaciones de salud y enfermedad de diversos sectores de la población, y sobre todo de aquellos que se encuentran vinculados a una relación laboral, ya que dada la gran cantidad que éstos constituyen, son los que principalmente integran el régimen de seguridad social.

#### **I.4.2. LEY REGLAMENTARIA DE LA FRACCION XIX**

La actual ley Reglamentaria del Artículo 123 apartado "A" fracción XXIX constitucional, la constituye la Ley del IMSS, vigente a partir de julio de 1997, cuya peculiaridad consiste en que, fue creada supuestamente para atender a las necesidades imperantes de la sociedad actual, pero más adelante precisaremos si realmente fue así, de cualquier forma sus características esenciales son:

- \* Transforma el sistema de pensiones en nuestro país, cuyo manejo es privado.
- \* Las *Pensiones de Invalidez y Vida* son solidarias y redistribuidoras, porque se financian con una cuota proporcional al salario, donde los que ganan más aportan más.
- \* El asegurado puede optar entre el seguro de invalidez y vida, así como de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- \* Las *Pensiones por Incapacidad Permanente, Total o Parcial*, serán otorgadas por la Institución de Seguros que elija el trabajador.
- \* *Para el otorgamiento de Pensión de Invalidez, se requieren de doscientos cincuenta semanas de cotización, o ciento cincuenta si el asegurado presenta un 75% o más de invalidez, estar dentro del periodo de conservación de derechos, acreditar lo dispuesto en el Artículo 119 de la Ley del Seguro Social vigente y la determinación del grado de invalidez será realizada por el propio instituto.*

En términos generales, estas son algunas de las características contempladas en la Ley del Seguro Social actual. Es conveniente hacer hincapié en que, únicamente nos abocaremos a las disposiciones relativas al otorgamiento de pensión de invalidez, por ser nuestro tema de investigación.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

#### **S U M A R I O**

- II.1. LA SEGURIDAD SOCIAL**
- II.2. TRABAJADOR**
- II.3. PATRÓN**
- II.4. SEGURO SOCIAL**
- II.5. REGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**
  - II.5.1. SUJETOS**
  - II.5.2. OBJETO**
  - II.5.3. RELACION JURÍDICA**
- II. 6. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**
  - II.6.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL IMSS**

## **II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La Seguridad Social, debe ser una de las principales preocupaciones en nuestro país porque representa una garantía para mantener la paz social. Luchar contra la desigualdad y la pobreza e impulsar la redistribución de la riqueza de la nación, ha sido una problemática que se ha manifestado durante mucho tiempo en nuestra sociedad, es por ello que el Estado ha adoptado una serie de medidas públicas tendientes a satisfacer las necesidades de la población en cuestiones de salud, enfermedad, riesgos de trabajo, entre otras.

Dentro de tales necesidades, el otorgamiento de pensiones, también constituye una preocupación de la clase económicamente débil, la cual al haber dedicado la mayor parte de su vida al trabajo considera que lo justo es tener la satisfacción de retirarse y percibir una pensión.

Ante tal situación, se han creado diversas leyes encaminadas a satisfacer dicha necesidad, siendo una de ellas la Ley del Seguro Social en donde se contempla el otorgamiento de la *Pensión de Invalidez*; por lo que, la importancia del presente capítulo radica en que haremos alusión a términos que nos permitan lograr un mejor entendimiento de la relación jurídica que existe entre el IMSS como ente asegurador y el trabajador como sujeto asegurado y de esta manera poder entender su consecuencia lógica: el otorgamiento y pago de una determinada pensión.

### **II.1. LA SEGURIDAD SOCIAL**

La clase trabajadora conforma un núcleo desprotegido que siempre ha luchado por conseguir el reconocimiento de sus derechos, para ello, ha tenido que recurrir a las luchas armadas para lograr su objetivo. Movimientos que, después de varios años

cosecharon inicialmente el establecimiento de medidas de seguridad social tendientes a cubrir situaciones especiales para garantizar los derechos mínimos de los trabajadores, y posteriormente la creación de una ley en donde se fueron estipulando disposiciones que permitieran el acceso al otorgamiento de pensiones por riesgos de trabajo o enfermedad, cesantía, vejez, invalidez, seguros de maternidad, entre otros.

La existencia de sistemas de seguridad social, entendiéndose ésta como *“la organización de una redistribución financiera para garantizar la seguridad económica de ciertas personas”* (26), representa la forma en que un organismo especializado a través de la captación de recursos tripartitos (trabajador, patrón y Estado), los administra para lograr una mejor distribución del capital acumulado, constituyendo una gran ventaja para la clase trabajadora, misma que se vería vulnerada en su economía en caso de no contar con disposiciones que le garantizaran una pensión y la protegieran en su salud.

La seguridad social se conforma por una serie de medidas que el Estado adopta para garantizar el bienestar de un determinado sector de la población, mismas que se encuentran previstas en las leyes. De este modo, particularmente dentro del sistema de seguridad social contemplado por el IMSS, su ley reglamentaria dispone en el Artículo 2º, que el objetivo de la seguridad social debe ser: *“...garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”*(27)

---

(26) Carrillo Prieto, Ignacio. Ob. Cit., pág. 46

(27) Compendio de Seguridad Social. Edit. PAC, SA DE CV., México, D.F., 2002.

Desde el punto de vista de la doctrina la seguridad social se ha definido como:

*"La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos". (28)*

Para Ignacio Carrillo Prieto la seguridad social es considerada como:

*"El conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social...es el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera" (29)*

Definiciones, de las cuales se desprende que es obligación del Estado establecer esa serie de medidas de observancia general que tengan por objeto garantizar el derecho a una ayuda económica así como al seguro médico, prestaciones que son inherentes al trabajador por el hecho de cotizar ante un organismo de seguridad social creado por el propio Estado para satisfacer esas necesidades que se consideran prioritarias para la clase económicamente débil.

Atendiendo a lo anterior, podríamos considerar que la seguridad social es pues, un conjunto de medidas que tienen por objeto garantizar la salud y proteger la economía del trabajador y su familia, las cuales para su debida cumplimentación se encuentran previstas en un ordenamiento legal que dispone el procedimiento y requisitos para la obtención de tales beneficios.

(28) Organización Internacional del Trabajo. Ibidem., pág. 3.

(29) Ob. Cit., pág. 45.

## II.2. TRABAJADOR

La figura del trabajador en nuestro tema de investigación, adquiere una gran importancia, porque es la persona que se ve beneficiada en primera instancia por las pensiones que se encuentran previstas en la Ley del Seguro Social.

En cuanto a su definición, el artículo 8º de la Ley Federal del trabajo establece que *trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado*, en donde podemos distinguir tres elementos:

- a) *La persona física*, que en lo individual tiene relación con el patrón a quien presta sus servicios.
- b) *La prestación personal del servicio*, es decir las obligaciones que tiene el trabajador.
- c) *La subordinación*, que supone la facultad de exigir con que cuenta el patrón y el deber de obediencia del trabajador, como una forma de prestarse los servicios, lo cual debe hacerse con sujeción a las normas e instrucciones vigentes en la empresa o lugar de trabajo.

De esta relación laboral nace una obligación en el ámbito de los seguros sociales para el patrón, quien al tener bajo sus órdenes a una persona debe inscribirla en el régimen obligatorio de seguridad social, porque es un derecho generado por el trabajador, conferido por la Ley del IMSS.

## II.3. PATRÓN

El patrón, según lo previsto por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 10, *es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores*.

En materia de seguridad social, toda aquella persona que funge como patrón tiene entre otras, la obligación de registrarse e inscribir a sus trabajadores en el IMSS, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario, llevar registros de nóminas, según lo prevé el artículo 15 fracciones I y II de la Ley del Seguro Social, que textualmente dice:

“Artículo 15.- Los patrones están obligados a:

I. Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles, conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;

II. Llevar registros, tales como nóminas y listas de raya en las que se asiente invariablemente el número de días trabajados y los salarios percibidos por sus trabajadores, además de otros datos que exijan la presente Ley y sus reglamentos. Es obligatorio conservar estos registros durante los cinco años siguientes al de su fecha...”

En consecuencia, el patrón es el encargado de entregar al Instituto las aportaciones que generarán las cotizaciones de los trabajadores a su servicio, mismas que le permitirán a éstos últimos exigir los derechos que prevé la ley referida para todos aquellos que se encuentren inscritos en el *régimen obligatorio* de seguridad social, que más adelante analizaremos.

#### **II.4. SEGURO SOCIAL**

En términos generales, el seguro es *“un contrato por el cual una de las partes, el asegurador, se compromete a indemnizar a la otra, el asegurado, de las pérdidas o daños que pudiera sufrir, en su persona o en sus bienes, por la ocurrencia de un hecho incierto, recibiendo en pago cierta suma de dinero”* (30)

(30) Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Edit. Harla, México, D.F., 1990, pág. 142.



De ahí que tanto el seguro privado, como el seguro social, tienen por objeto cubrir contingencias futuras a personas que previamente han cumplido con determinados requisitos. La diferencia entre ambas figuras se observa en que mientras el primero se caracteriza por ser voluntario, encontrarse sostenido por las aportaciones realizadas por los beneficiados, en donde los beneficios son proporcionales al importe de la suma pagada periódicamente y éstos pueden reclamarse como un derecho legal; el segundo tiene el carácter de ser obligatorio y voluntario, puede cambiar por actos legislativos, existen aportaciones tripartitas y atiende a necesidades específicas de la población.

Por la naturaleza de nuestro tema; y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 4º de la ley del IMSS, consideraremos que *"el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos"* (31)

El artículo 7º de la referida ley señala que el seguro social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, lo cual quiere decir que atendiendo al daño que presente el trabajador, deberá hacer exigible el derecho a su pensión, pudiendo ser una de ellas la de invalidez; debiendo cubrir obviamente los requisitos previstos en la ley, derecho que se crea en razón de que dicho seguro tiene como objetivo primordial *"...proteger a los empleados u obreros y sus familias contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte"* (32)

A través del seguro social se cubren hechos presumiblemente ciertos, como los riesgos de trabajo y la invalidez, entre otros; de manera que el seguro social es

---

(31) *Compendio de Seguridad Social*. Edit. PAC, SA DE CV., México, D.F., 2002.

(32) Briceño Ruiz, Alberto. Ob. Cit., pág. 17.



*"...el instrumento...por el cual una Institución pública queda obligada, mediante una cuota que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado...a proporcionar servicios médicos y una pensión o subsidio cuando ocurra alguno de los riesgos profesionales o se de alguna de las condiciones del aseguramiento"* (33)

Luego entonces, la existencia del seguro social permite que el trabajador no se vea seriamente afectado en su economía por los riesgos que llegue a sufrir y que le impidan realizar su trabajo de manera temporal o definitiva, ya que en caso contrario le generarían un gran desembolso económico con lo cual no sólo se afectaría él sino también sus dependientes económicos.

Asimismo, por la importancia que ha adquirido el seguro social como medio de protección a la clase trabajadora, en la actualidad *"... es todo seguro, tanto voluntario como obligatorio, sometido a un régimen jurídico especial por imperativos de justicia social"* (34).

A través de él, se buscan disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros que llegase a sufrir el trabajador tratando de evitar su pobreza o desamparo total, por ello *"es parte de la política social que se dirige a la protección contra consecuencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador"* (35)

Por lo que concluimos que el seguro social es la parte de la previsión social de carácter obligatorio que debe estar bajo la administración o vigilancia del Estado para garantizar, por un lado, la prevención de las contingencias tanto futuras como inmediatas que sufran los trabajadores y por el otro, una compensación ya sea económica o en especie por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia.

(33) González y Rueda, Porfirio Teodomiro. Ob. Cit., pág. 143.

(34) Borrajo Dacruz, Efrén. Estudios Jurídicos de la Previsión Social. Edit. Aguilar, S.A., Madrid, 1963, pág. 5.

(35) Briceño Ruiz, Alberto. Idem., pág. 17.

## II.5. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El régimen jurídico del seguro social en México tiene entre sus finalidades garantizar la salud de la población a través de la asistencia médica, así como la protección de los medios económicos de subsistencia de los asegurados en los casos y en los términos previstos específicamente en la ley del IMSS.

Los preceptos de la ley señalada pretenden principalmente:

- \* Proteger el salario mediante subsidios, pensiones, ayudas y demás prestaciones económicas como complemento del ingreso pecuniario del asegurado.
- \* Evitar la miseria al proteger la economía familiar del asegurado (interés social).
- \* Proteger a grandes sectores de la sociedad, al intervenir el Estado a través de un organismo paraestatal, para prevenir los riesgos de la pérdida de la capacidad de trabajo de los trabajadores (interés público).
- \* No se aplica de una manera general a todos los individuos de la sociedad, sino sólo a aquellos grupos que en su ley se establecen como sujetos de aseguramiento obligatorio o voluntario (aplicación limitada de la ley).
- \* La seguridad social se encomienda a una institución descentralizada que se financia tripartitamente (servicio público nacional).
- \* Garantiza la estabilidad, permanencia y cumplimiento del servicio por parte del IMSS, de sus tareas y responsabilidades, en beneficio directo de su población derechohabiente (carácter obligatorio del servicio).

El artículo 6º de la Ley del IMSS establece dos tipos de regímenes: *el obligatorio y el voluntario*; cabe destacar, que es en el primero en donde se observan principalmente las características antes descritas.

La incorporación al régimen obligatorio tiene lugar por el simple hecho de que un trabajador se encuentre prestando sus servicios personales a un patrón y el voluntario podrá ser contratado libremente por toda aquella persona que aspire a los beneficios del seguro social; sin embargo, dada la gran cantidad de clase trabajadora existente en nuestro país, predomina el obligatorio, que es una obligación establecida para el patrón y que da derecho al trabajador a cotizar dentro del IMSS, requisito que le servirá para poder demandarle a éste el otorgamiento y pago de una pensión en caso de ubicarse dentro de alguno de los supuestos que su Ley reglamentaria prevé.

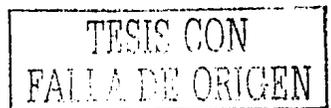
Al respecto, Alberto Briceño Ruiz, afirma:

*"El Seguro Social se establece como obligatorio tanto para la incorporación como para cotizar. Tales aspectos no pueden dejarse al arbitrio de los particulares. Los patronos pueden estimarlo como un gravamen adicional que aumenta costos y disminuye posibilidades de crecimiento, así como utilidades. El crecimiento del sistema obligatorio permite ajustar sus prestaciones a la población protegida y ampliar los tipos para crecer. La segunda forma instaurada fue la voluntaria que en realidad motivó el crecimiento de los seguros sociales..."* (36)

Aún cuando el patrón considere que la obligación de inscribir a sus trabajadores en el régimen de seguridad social constituye una desventaja, debido a que los costos que genera afectan las finanzas de la empresa, éste no debe olvidar que el crecimiento de la misma se debe en gran parte al esfuerzo realizado por sus trabajadores, por lo que estos deben contar con un seguro social que les garantice un pleno estado de salud que les permita seguir laborando.

---

(36) Ibidem., pág. 29.



## II.5.1. SUJETOS

Otro tema importante lo constituyen los sujetos que participan en el régimen de seguridad social, motivo por el cual consideramos necesario hablar de la obligación porque ésta es la base fundamental de la creación de la relación jurídica que se da entre las personas.

Eduardo García Maynez define a la obligación como *"la facultad que tiene el titular de un derecho de reclamar una prestación y pedir su ejecución forzosa"* (37)

Por su parte, Manuel Bejarano Sánchez señala *"la obligación es la necesidad jurídica que tiene la persona llamada deudor, de conceder a otra llamada acreedor, una prestación de dar, hacer o de no hacer"* (38)

En atención a lo anteriormente señalado, la obligación puede verse desde dos puntos de vista:

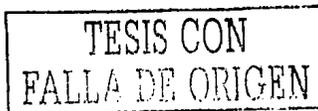
- Desde el punto de vista del acreedor, como la facultad que tiene una persona llamada acreedor, de exigir de otra llamada deudor una prestación.
- Desde el punto de vista del deudor consiste en una necesidad de cumplir, es decir de proporcionar al acreedor una prestación.

En donde podemos observar que a los derechos del titular corresponde una obligación del deudor. Dicha obligación se compone de tres elementos:

1. Los sujetos
- \* ACREEDOR
  - \* DEUDOR

(37) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México, D.F., 1998, pág. 195.

(38) Bejarano Sánchez, Manuel. Obligaciones Civiles. Edit. Harla, México, D.F., 1998, pág. 7.



2. Objeto      ➡ \* LA PRESTACION QUE SE DEBE DAR
3. Relación   ➡ \* PROCEDE DE LA NORMA DE DERECHO  
Jurídica

\* *Los sujetos* son aquellas personas que pueden ser los titulares de derechos, o bien, ser los obligados. Si ostenta el derecho subjetivo, es decir tiene facultades de exigir, recibe el nombre de acreedor o sujeto activo; mientras que el que tiene el deber correlativo, es el obligado y recibe el nombre de deudor o sujeto pasivo.

En materia de seguridad social los sujetos que intervienen son: el patrón, quien se va a encargar de inscribir a sus trabajadores al IMSS; el trabajador que es el titular de los derechos derivados de su inscripción y el Instituto como organismo asegurador.

Las aportaciones que se realicen serán de carácter tripartita, es decir se integrarán con cuotas del patrón, trabajador y el Estado.

Los sujetos de aseguramiento en un régimen de seguro privado son todas aquellas personas que voluntariamente contratan un seguro determinado, a través del cual se comprometen a realizar aportaciones monetarias periódicamente. En el caso del seguro social, pueden ser sujetos de aseguramiento, todas aquellas personas que se encuentren inscritas en el régimen obligatorio o bien el voluntario, según lo dispuesto por los artículos 12 y 13 de la Ley IMSS.

“Artículo 12.- Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

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

II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción, y

III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley”.

“Artículo 13.- Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Los trabajadores domésticos;

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo. Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal”.

En párrafos anteriores señalamos que existen dos tipos de regimenes en el seguro social: *el obligatorio* y *el voluntario*, en donde ubicamos a los diferentes sujetos que pueden estar inscritos en el Instituto.

Las personas que se encuentran vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón, evento que por sí solo obliga a la inscripción al IMSS, sin que la voluntad de las partes pueda en modo alguno condicionar su incorporación a dicho esquema de protección, se contemplan dentro del *régimen obligatorio*, siendo *sujetos de* aseguramiento en este régimen, entre otros, todos aquellos que sean considerados como sus beneficiarios, o bien todo aquel que demuestre tener una dependencia económica para con el asegurado, conforme a la ley del IMSS.

En el *régimen voluntario*, se contemplan a todas las familias que tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el IMSS convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo, asimismo, podrán ser sujetos asegurados en este régimen, todos aquellos sujetos que deseen obtener los beneficios del seguro médico, para lo cual deberán pagar las cuotas que al efecto determine el Instituto.

## **II.5.2. OBJETO**

El objeto, se refiere a la prestación a la cual esta obligada una persona y puede ser de carácter económico o no económico, misma que si no se cumple se puede recurrir a la coacción por parte de las autoridades competentes para ello.

De manera que el objeto en el régimen de Seguridad Social se contrae a las prestaciones que debe otorgar el IMSS a sus derechohabientes, siempre y cuando éstos hayan acreditado el derecho a ellas.

No debemos olvidar que nuestro tema se aboca a lo que es la pensión de invalidez; luego entonces, el objeto en este tipo de seguro esta constituido por las prestaciones económicas y en especie que debe proporcionar el Instituto al

asegurado, que cubra los requisitos de estar en conservación de derechos, tener el número de semanas cotizadas solicitadas por el IMSS, presentar estado de invalidez, entre otros.

### **II.5.3. RELACIÓN JURÍDICA**

La relación jurídica se observa en todos los ámbitos jurídicos, aunque cada uno tiene sus propios rasgos; en el régimen de seguro privado, la relación jurídica se manifiesta cuando una persona contrata un seguro de vida, salud, autos, entre otros, según sea su necesidad, con una empresa privada, debiendo para ello cubrir periódicamente ciertas aportaciones y, en caso de sufrir alguna contingencia podrá hacer exigible lo pactado en el seguro.

En el caso de la seguridad social, y toda vez que ésta tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, existe también una relación jurídica entre los entes que participan dentro de ella, siendo éstos el IMSS y el trabajador, en donde observamos una *"relación entre dos sujetos, regulada por el derecho, con lo que, al referirse a dicha formación, ya se apunta hacia unos derechos y deberes, es decir, se sitúa a sujetos en posiciones activas o pasivas respecto de unos deberes u obligaciones"*<sup>(39)</sup>, de manera que existe la posición de poder de una persona y de deber de otra, los cuales se encuentran establecidos por el ordenamiento jurídico para la tutela de un interés.

La Relación Jurídica *"es un vínculo reconocido y disciplinado por el derecho objetivo, y por lo que se refiere a la relación jurídica de la obligación o derecho personal, es un vínculo creado por el derecho objetivo, el cual faculta al acreedor a exigir una conducta del deudor y asegura su cumplimiento con la posibilidad de obtener compulsivamente su acatamiento"* <sup>(40)</sup>

(39) Borrajo Dacruz, Efrén. Ob. Cit., pág. 16.

(40) Bejarano Sánchez, Manuel. Ob. Cit. pág.16.

Humberto Delgadillo Gutiérrez dice que *"es el vínculo que une a dos o más sujetos, por el cual uno de ellos (acreedor), titular de un derecho subjetivo, puede exigir del otro (deudor) el cumplimiento de una obligación. Es una relación bilateral que establece una obligación y un derecho"* (41)

El contenido de la relación es la situación respectiva en que quedan los distintos sujetos: de preferencia o de subordinación; y que se manifiesta en derechos subjetivos y deberes especiales.

Luego entonces, la relación jurídica existente entre el IMSS y el trabajador, se refiere al vínculo que los une, a través del cual, ambas partes pueden ser sujetos pasivos o activos en un momento determinado; esto es así porque el trabajador está obligado a cumplir con los requisitos que se encuentran contemplados en la ley del seguro social (sujeto pasivo) y al hacerlo adquiere un derecho (sujeto activo), de lo que se deduce que; en el primer caso el Instituto es sujeto activo porque tiene la facultad de exigir que las personas cumplan con las disposiciones que contempla su Ley reglamentaria, y en el segundo es sujeto pasivo porque tiene la obligación de otorgar una contraprestación a la persona que reúna los requisitos exigidos.

El trabajador se manifiesta como el asegurado y el IMSS como el organismo asegurador, de ahí que surja una relación jurídica entre ambos, la cual se rige por situaciones de hecho y de derecho; por ello *"en la relación jurídica del Seguro Social, el contenido de la misma es, pues, el complejo de derechos objetivos, de facultades y de deberes que nacen de la situación ocupada por cada uno de sus sujetos"* (42), lo cual quiere decir que atendiendo a lo establecido en las disposiciones legales, tanto el Instituto como el asegurado tendrán derechos y obligaciones porque el primero

---

(41) Delgadillo Gutiérrez, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso. Edit. Limusa, Méx., D.F., 1996, pág. 125.

(42) Borrajo Dacruz, Efrén. Ob. Cit., pág. 19.

tiene la obligación de proporcionar las prestaciones previstas en la ley, pero para que el trabajador pueda hacer exigibles esas facultades, deberá cumplir con los requisitos que se le pidan.

## II. 6. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El IMSS es un organismo creado para brindar protección a la clase más necesitada que se encuentra conformada básicamente por el gran número de trabajadores a quienes dicho Instituto tiene la finalidad de proporcionarles los medios económicos y médicos necesarios en el momento que lo requieran y, tomando en cuenta que de ellos depende en gran medida la economía del país, el Estado tiene la obligación de garantizar tales prestaciones como una justa retribución a su desempeño laboral, es por ello que:

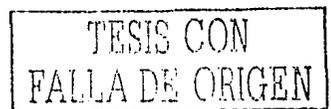
*"...la protección del trabajador contra los accidentes de trabajo se convierte en política del Estado Mexicano, y crea el Instituto Mexicano del Seguro Social como el órgano instrumentador de esa protección, y supletorio de la figura patronal para los efectos de proporcionar al individuo incapacitado por accidente laboral o enfermedad, las prestaciones en dinero y en especie que, por una parte, atienden al daño físico, y, por la otra lo amparen, vía subsidio, contra la merma de su ingreso para la subsistencia personal y familiar"<sup>(43)</sup>*

En dicha Institución debe imperar el establecimiento de un régimen eficaz de protección obrera, sin fines de lucro, que suministrará las prestaciones en dinero y en especie, en los momentos de mayor angustia de los trabajadores, sin costos adicionales ni trámites engorrosos.

Como la protección impartida por el seguro social entraña una función de interés público, el Estado tiene el deber de intervenir, en su establecimiento y desarrollo,

---

(43) Vázquez Martínez, Heliodoro. Productividad y Seguridad en el Trabajo, Edit. Diana, México, D.F., 1992., pág. 42.



porque quien sufre, en última instancia los riesgos de la pérdida de la capacidad de trabajo de los obreros es la colectividad entera, quien se ve afectada en sus actividades cotidianas.

La existencia del IMSS se justifica entonces porque debe proporcionar la ayuda necesaria a través de la cobertura de cinco ramos de seguro: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y el de guarderías y prestaciones sociales. El financiamiento de los mismos se da a través de las contribuciones que de manera tripartita aportan los trabajadores, los patrones y el Estado.

### **II.6.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL IMSS**

El artículo 5º de la Ley del Seguro Social señala: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, cuando así lo prevea la presente Ley".

Con base en lo anterior es obvio que la naturaleza jurídica del Instituto, se manifiesta de dos formas: como organismo público descentralizado perteneciente al sector paraestatal con todas las implicaciones que ello conlleva, y como organismo fiscal autónomo.

En este caso, nos referiremos a su ubicación dentro de la Administración Pública Federal en virtud de que su función como organismo fiscal generalmente la desarrolla en el ámbito patronal cuando se trata de fincar capitales constitutivos, y toda vez que nos estamos refiriendo a la pensión de invalidez a que tiene derecho el trabajador, sólo tocaremos su naturaleza administrativa como organismo descentralizado de la organización pública paraestatal.

Para comprender la forma de organización descentralizada es preciso tener claro que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros dos poderes (legislativo y judicial), constituyendo la parte más dinámica de la estructura estatal y con la cual el hombre siempre tiene contacto por lo que se considera que lo acompaña desde la emisión de su acta de nacimiento hasta la de su acta de defunción.

El artículo 90 constitucional menciona que la Administración Pública será centralizada y *paraestatal* conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Una de las leyes reglamentarias de dicho precepto constitucional la constituye la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en cuyo artículo 1º en su primer párrafo se establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal; mientras que en el tercer párrafo menciona que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, entre otras, componen la administración pública paraestatal

En el artículo 45 de la citada ley se menciona que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Por otro lado la Ley Federal de Entidades Paraestatales, también reglamentaria del referido artículo constitucional, establece en su artículo 14 que serán organismos

descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF, y cuyo objeto sea la aplicación u obtención de recursos para fines de seguridad social. Además, en su artículo 5º encontramos a los principales organismos que brindan servicios de seguridad social en México, siendo uno de ellos el IMSS.

Con lo anteriormente expuesto, nos queda claro que el IMSS tiene naturaleza jurídica evidentemente administrativa porque se encuentra dentro de la Administración Pública Paraestatal, siendo un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual fue creado para cubrir exigencias de seguridad social de un determinado sector de la población, cumpliendo así con la finalidad para la cual fue creada y que se encuentra prevista en el artículo 14 de la ley de Entidades Paraestatales, fracción III que señala:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea...

### III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”

De esta manera finalizamos el capítulo segundo, no sin antes señalar que la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene una gran importancia dentro del capítulo subsecuente, en donde analizaremos el procedimiento administrativo que se interpone ante dicho Instituto.

**CAPÍTULO III**  
**EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO DE**  
**INCONFORMIDAD PREVISTO POR LA LEY DEL SEGURO**  
**SOCIAL**

**SUMARIO**

**III.1. ACTO ADMINISTRATIVO**

**III.1.1. ELEMENTOS**

**III.1.1.1. SUBJETIVO**

**III.1.1.2. OBJETIVO**

**III.1.1.3. FORMALES**

**III.1.2. CARACTERÍSTICAS**

**III.1.2.1. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD**

**III.1.2.2. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD**

**III.1.2.3. ESTABILIDAD**

**III.1.2.4. IMPUGNABILIDAD**

**III.2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD**

**III.2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

**III.2.2. REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

**III.2.3. PROCEDIMIENTO**

**III.2.3.1. REQUISITOS DEL ESCRITO**

**III.2.3.2. PLAZOS**

**III.2.3.3. NOTIFICACIONES**

**III.2.3.4. TRAMITACIÓN**

**III.2.3.5. PRUEBAS**

**III.2.3.6. RESOLUCIÓN**

### III. EL ACTO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

La Administración Pública ejerce su función por medio de diferentes *procedimientos administrativos*, los cuales constituyen un conjunto de formalidades y actos que preceden a un *acto administrativo*. Nuestro sistema jurídico permite que dichos actos emitidos por la autoridad sean impugnables a través de los diferentes medios de defensa previstos en las leyes, dentro de los cuales están los *Recursos Administrativos*, siendo uno de ellos el *Recurso de Inconformidad* que contempla la Ley del Seguro Social.

La importancia del procedimiento administrativo radica en que contiene los lineamientos fundamentales que debe observar la autoridad para emitir un determinado acto.

Si consideramos que "*el ejercicio de las funciones del Estado es realizado por sus órganos, mediante diversos actos que constituyen la expresión estatal*"<sup>(44)</sup>, nos damos cuenta de que esta situación se observa en los diferentes niveles de poder que nos rigen, tal es el caso de que la función legislativa se exterioriza mediante actos que se concretan en la creación, modificación o derogación de la ley; la función jurisdiccional se materializa con la resolución de controversias a través de los diferentes órganos que lo representan y la función administrativa se hace presente con la emisión de actos concretos que en ocasiones afectan la esfera jurídica del particular.

Por lo que a nuestro tema de estudio se refiere, analizaremos ese tipo de actos administrativos, que son producto del ejercicio de la función administrativa, los cuales deben observar un determinado procedimiento para su emisión.

---

(44) Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, Méx., 1994, pág. 199.

Un verdadero Estado de Derecho, implica la plena observancia de las leyes, por lo que el ejercicio de la función administrativa, no debe estar sujeta a la voluntad del titular de los órganos que la representan porque sus actos carecerían de legalidad y el gobernado no tendría seguridad jurídica ante los caprichos y arbitrariedades de la administración.

De manera que la manifestación del poder estatal debe hacerse conforme a derecho, teniendo la obligación de observar los principios y requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser la norma suprema dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Los principios que deben observarse dentro del ámbito administrativo son los sustanciales: *legalidad, defensa y gratuidad*, considerados como de jerarquía constitucional, los cuales justifican la finalidad primaria del procedimiento administrativo; y los formales: *oficialidad, informalidad y eficacia*, considerados de jerarquía normativa secundaria, legal y reglamentaria, y que coadyuvan al cumplimiento de los primeros. Esta observancia legal sugiere limitantes a la actuación de la autoridad así como el otorgamiento de garantías a los gobernados.

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa consideran que *"el procedimiento administrativo resulta un elemento fundamental para la determinación de la legalidad en la actuación de la autoridad, que sólo puede manifestar su voluntad en los términos y forma que la ley le autoriza a efecto de mantener el equilibrio entre el ejercicio de la autoridad y el goce de la libertad"*<sup>(45)</sup>, lo que quiere decir que la autoridad administrativa sólo podrá hacer aquello que le este permitido por la ley, ya que su actuación debe observar los límites previstos en esta para lograr un pleno respeto al derecho de los gobernados.

---

(45) *Ibidem*, pág. 201.

El procedimiento administrativo obliga a un estricto apego a las reglas, tanto para la autoridad administrativa quien debe sujetarse a lo previamente establecido en la ley para poder emitir sus actos; como para el particular, quien debe atender a los requisitos exigidos por el ordenamiento que regularice el medio de impugnación en cuestión o sus leyes supletorias. De este modo, resulta importante definir al *procedimiento administrativo*, al que según Humberto Delgadillo: "...se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa" (46)

Miguel Acosta Romero afirma que el Procedimiento Administrativo es: "*Un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto. Existe cierta unidad. No busca la solución de un conflicto, sino la realización de un determinado acto*" (47).

Para Gabino Fraga: "*Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial*" (48)

El procedimiento administrativo "... señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas. Por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad. La severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos" (49)

Aún cuando la autoridad haya observado los lineamientos establecidos en la ley, sus actos no tienen el carácter de ser inatacables, ya que, el particular puede impugnarlos cuando sus intereses hayan sido lesionados.

(46) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 1er curso. Edit. Limusa, Méx., D.F., 1996, pág. 161.

(47) Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1996, pág. 414

(48) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Libro Primero. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1997, pág. 255.

(49) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1999, pág. 274.

Anteriormente veíamos que el IMSS es un organismo descentralizado, y como tal emite actos administrativos que pueden, en ocasiones, afectar la esfera jurídica de sus derechohabientes, quienes tienen la facultad de impugnar esos actos a través de los medios de defensa que la ley respectiva le confiere.

En teoría este procedimiento podría resultar benéfico para los sujetos asegurados que solicitan una pensión de invalidez porque le permitiría obtener de manera rápida una resolución; sin embargo, desafortunadamente y quizá debido a los malos manejos administrativos como a la prepotencia que impera en la mayoría de las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto, la impugnación de los actos no resulta conveniente en vía administrativa para el sujeto que ve lesionado su derecho, porque al ser el propio Instituto quien valora su estado de salud, los dictámenes médicos que se emiten siempre niegan que la persona presente algún tipo de diagnóstico que le impida trabajar y como consecuencia encontrarse en estado de invalidez, por lo que consideramos dicha vía no es la idónea para obtener este tipo de pensión.

### **III.1. ACTO ADMINISTRATIVO.**

La función que realiza la Administración Pública para el cumplimiento de los fines del Estado, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a los órganos públicos y se manifiesta a través de actos que tienen diferente connotación y contenido, los cuales se identifican a través de hechos materiales, cuando su manifestación de voluntad no produce consecuencias de derecho, por no tener trascendencia en el mundo jurídico; o bien por medio de actos jurídicos, que por ser la manifestación de voluntad de la Administración se denominan *actos administrativos*.

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa señalan que el acto administrativo "*...constituye la forma de expresión de la función administrativa. A través de él se*

*prepara, forma, produce o ejecuta el acto que contiene la voluntad administrativa".* (50) Por consiguiente, no toda la actuación de la administración se expresa a través de actos administrativos, ya que en ocasiones realiza actos que no reúnen las características de éstos, existiendo lógicamente actos administrativos y actos de la administración de tal manera que toda su actuación se dará a través de actos de la administración, pero sólo serán considerados actos administrativos cuando exista una declaración unilateral y concreta del órgano ejecutivo que produce efectos jurídicos directos e inmediatos que generan su impugnación.

Existen diversas opiniones respecto al acto administrativo. Algunos autores consideran que, *"el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"* (51)

Otros afirman que, *"...es una declaración unilateral de voluntad, conocimiento o juicio de un órgano administrativo, realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos concretos en forma directa"* (52)

A grandes rasgos podríamos considerar que el acto administrativo contiene una declaración en cuanto representa una expresión intelectual, por la cual, mediante el análisis de ciertos hechos se les da un determinado significado para crear derechos y obligaciones a favor y a cargo de un sujeto de derecho.

Asimismo es unilateral, ya que por su naturaleza no requiere el acuerdo de otro sujeto, porque la expresión de la voluntad legal de la autoridad es suficiente para su creación.

---

(50) *Compendio de Derecho Administrativo*. Ob. Cit., pág.204.

(51) Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., pág. 369.

(52) Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa. Ob. Cit., pág. 231.

La declaración de voluntad debe ser concreta, puesto que debe referirse a situaciones particulares porque produce consecuencias jurídicas individuales; dicha declaración debe provenir de un órgano administrativo, puesto que se trata de actos que integran la función administrativa y debe producir efectos jurídicos, es decir, la creación, modificación, transmisión, reconocimiento, declaración o extinción de derechos y obligaciones, con efectos directos.

Peculiaridades que nos permitirán entender la interposición de los recursos administrativos ante la propia autoridad administrativa, cuando es emitido un acto administrativo que lesione, en opinión del gobernado, su derecho subjetivo.

### **III.1.1. ELEMENTOS**

El acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez. Las irregularidades que puedan presentarse en su formación, constituyen vicios que afectan dichas características. Estos elementos resultan ser: Subjetivo, Objetivos y Formales, los cuales procederemos a analizar.

#### **III.1.1.1. SUBJETIVO**

El elemento subjetivo está integrado por el órgano administrativo que emite el acto, que en ejercicio de la función administrativa establece situaciones jurídicas, es decir crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones, de manera individual o concreta, y con efectos jurídicos directos.

El sujeto que crea el acto debe reunir los requisitos que la ley le exige para que pueda pronunciarlo y tenga validez, por lo que al ejercer la función administrativa debe contar con dos elementos importantes:

\* *La competencia*, que es "el conjunto de facultades que un órgano puede legítimamente ejercer" (53). La cual puede ser en razón de materia, grado, territorio, tiempo y

cuantía; por lo que para que un acto sea considerado legal debe emitirse por un órgano competente.

\* *La Voluntad*, que se traduce en el impulso psíquico, querer, intención o la actitud consciente y deseada, que se produce en el órgano administrativo, atendiendo a los elementos de juicio que se le aportaron o que recabó en el ejercicio de la función.

Atendiendo a que, el titular del órgano que emite la resolución es un funcionario, *"su voluntad como persona física debe estar exenta de vicios para poder expresar la voluntad de la administración, por lo tanto, además de ser una persona capaz civilmente y de tener la condición legal de funcionario, su actuación debe estar exenta de error, dolo, violencia e intimidación"* (54)

Con lo cual se evita que el titular del órgano actúe con arbitrariedad al realizar todos los actos que le son inherentes a la función que desempeña.

### **III.1.1.2. OBJETIVO**

Los elementos objetivos del acto administrativo están constituidos por el objeto, el motivo y el fin, en donde:

\* *Objeto*. Es la materia o contenido del acto, es decir, aquello sobre lo que incide la declaración administrativa. En consecuencia, el objeto del acto administrativo esta constituido por los derechos y obligaciones que el mismo establece.

---

(53) Ibidem, pág. 233.

(54) Idem, pág. 233.

El objeto, como lo menciona Gabino Fraga, debe *"ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no solo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además este expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para dirigir y determinar el objeto del acto"*. (55) Asimismo, debe tener como requisito que no contrarié ni perturbe el servicio público y que no sea incongruente con la función administrativa.

\* *Motivo*. Está constituido por las circunstancias de hecho y de derecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, es decir, son los antecedentes que preceden y provocan el acto. Este concepto se encuentra ligado con la motivación pero son diferentes, puesto que éste último viene a ser el juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al relacionarlo con la ley aplicable, de lo que se deduce que *"tanto el motivo como la motivación representan elementos que operan como garantías de seguridad personal y real"* (56)

\* *Fin*. Es el propósito que se persigue con la emisión del acto y debiéndose observar lo siguiente:

*"a) El agente público no puede perseguir sino un fin de interés general,*

*b) Con el acto no debe perseguirse una finalidad en oposición con la ley,*

*c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que sea de la competencia del agente que realice el acto; y*

*d) Aun siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto"* (57)

---

(55) Ob. Cit., pág. 270.

(56) Ibidem, pág. 270.

(57) Ibidem, pág. 270.

Para la emisión de un acto administrativo, la observancia de los elementos objetivos, revisten gran importancia, toda vez que en ellos tiene su fundamento la validez del mismo, ya que la autoridad administrativa no puede emitir sus actos de manera arbitraria o atendiendo a intereses personales, porque ante todo debe atender a circunstancias de hecho y de derecho, asimismo debe establecer en dichos actos los derechos u obligaciones que se generan a partir de su emisión y como consecuencia determinar la finalidad que se pretende con ello.

### **III.1.1.3. FORMALES**

El elemento formal está integrado por la observancia del procedimiento prescrito para la elaboración del acto administrativo, por los medios de producción, los medios de instrumentación o exteriorización de la voluntad administrativa, y los medios de publicidad del acto.

\* La *observancia* del procedimiento, constituye el respeto de los derechos del particular, porque de no llevarse a cabo de acuerdo con la ley ocasionaría vicios del procedimiento y como consecuencia su anulación.

\* La *instrumentación o exteriorización* del acto administrativo, requiere que sea de manera expresa y por escrito, en donde deben observarse los requisitos establecidos en las leyes.

\* *Los medios de publicidad*, consisten en aquellas formas reguladas por el ordenamiento jurídico a través de las cuales se hace del conocimiento de los gobernados la existencia de dichos actos, a fin de que puedan surtir sus efectos, puesto que cuando el acto no se ha hecho del conocimiento del sujeto pasivo, no produce efectos jurídicos, razón por la cual la falta de publicidad no afecta la

validez del acto, sino su eficacia. Como especies de publicidad existen la publicación en el Diario Oficial de la Federación y la notificación, que es una forma de dar a conocer el acto de una manera concreta y no general como en la primera. Un acto es eficaz al ser notificado, de no ser así el particular nunca sabría de este, y, por lo tanto, no tendría la oportunidad de defensa.

De acuerdo con lo antes expuesto: elemento subjetivo es la autoridad competente, elemento objetivo es el contenido del acto de molestia, la causa legal del procedimiento y el fin que persigue con su emisión; y elementos de forma: el acto debe constar por escrito y haberse seguido el procedimiento establecido por la ley.

### **III.1.2. CARACTERÍSTICAS**

La teoría considera que las características jurídicas del acto administrativo son: Presunción de Legalidad, Ejecutividad y Ejecutoriedad, la Estabilidad y la Impugnabilidad. Características que trataremos, en virtud de la importancia que revisten.

#### **III.1.2.1. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD**

Se refiere a la suposición legal de que el acto administrativo fue emitido conforme a derecho, lo cual implica que fue realizado de acuerdo con lo dispuesto en la ley, y es válido en cuanto a los efectos que produce. Esto ocasiona la obligatoriedad y exigibilidad del acto, la prohibición para los jueces de declarar de oficio la nulidad del acto y en cuanto a la validez, cabe decir que ésta es relativa, por lo que el afectado puede alegar y probar su ilegalidad.

### **III.1.2.2. EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD**

La ejecutividad consiste en que el acto administrativo perfecto produce todos sus efectos jurídicos y, por lo tanto, debe ser cumplido aun en contra de la voluntad del destinatario, es decir, es la cualidad de producir sus efectos sin necesidad de una autorización posterior.

La ejecutoriedad del acto administrativo consiste en la posibilidad de que la administración, por sí y ante sí, haga efectivos los efectos de ese acto sin necesidad de recurrir a otra autoridad.

El acto administrativo es ejecutivo en razón de que la ley faculta a la autoridad administrativa a emitir sus propias resoluciones, sin que tenga que intervenir otro poder, ya que atendiendo al principio de la División de Poderes, cada uno de ellos tiene a su cargo el ejercicio de una función. Mientras que la ejecutoriedad se refiere a la facultad de ejecutar el acto administrativo, incluso en contra de la voluntad de su destinatario, de lo que se desprende que la ejecutividad es un atributo del acto mientras que la ejecutoriedad lo es de la autoridad.

### **III.1.2.3. ESTABILIDAD**

Consiste en la prohibición que tiene la administración pública para revocar de oficio el acto que crea, reconozca o declare un derecho subjetivo a favor del gobernado.

Constituyendo un aspecto de la seguridad jurídica, que rige la actuación administrativa, en tanto que impide que le sean revocados o anulados los derechos otorgados al particular por el acto administrativo que le es favorable.

### **III.1.2.4. IMPUGNABILIDAD**

En materia administrativa, todo acto administrativo, regular o Irregular, es impugnabile en sede administrativa, mediante recursos administrativos Interpuestos por los administrados, que hacen valer su derecho de defensa establecido en el Artículo 14 constitucional.

La impugnación del acto administrativo, en sede administrativa, procede a través de los *recursos*, para aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevea tales medios de defensa.

Hemos visto que el acto administrativo, antes de ser emitido por autoridad alguna, debe observar ciertos requisitos, los cuales le van a dar la validez necesaria para producir sus efectos jurídicos. Estos actos administrativos, tanto pueden crear derechos para los particulares; como causarle un perjuicio, por lo que será objeto de Impugnabilidad.

### **III.2. EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD**

En materia de otorgamiento de pensiones, particularmente en relación con la de invalidez, y toda vez que su solicitud y posterior impugnación se realizan ante la misma autoridad administrativa que emite el acto que perjudica al particular, resulta indispensable especificar qué se entiende por recurso administrativo, ya que el Recurso de Inconformidad previsto por la ley del IMSS, constituye una modalidad de aquél.

El derecho a la legalidad de los actos de la Administración que tienen los gobernados, involucra el poder que éstos tienen para exigir a aquella que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de

acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

Al respecto Serra Rojas Andrés menciona que:

*“La Administración Pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley. El funcionario y el empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Los particulares tienen derecho a que los órganos administrativos se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, como son la competencia, motivo, objeto, finalidades y forma”*<sup>(58)</sup>

Cuando la autoridad viola las disposiciones jurídicas en su actuación lesionando los derechos de los administrados, es necesario que ella misma cuente con el control para asegurarse que sus actos se realicen conforme al orden legal vigente, lo que permite que ante la inobservancia de los preceptos legales, el particular lesionado en su interés legítimo, puede utilizar los *recursos administrativos*, los cuales constituyen una garantía para impugnar los actos ilegales de la administración.

Dichos recursos se crean por *“la necesidad de que la administración cuente con un adecuado medio de control de sus actos, a través del examen que le permita recorrer nuevamente el procedimiento que los originó con el fin de verificar que se ajusten al orden legal y asegurar la legalidad administrativa...”*<sup>(59)</sup>

Este medio de impugnación se pone a disposición del particular para hacerle ver a la administración las fallas o las deficiencias legales de su actuación y, de esta manera, optar por una resolución que se encuentre apegada a la ley. Doctrinalmente, diversos autores han definido al Recurso Administrativo de la siguiente manera:

---

(58) Ob. Cit., pág. 723.

(59) Ob. Cit., pág. 183.

Gabino Fraga señala que el recurso administrativo:

*"Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"* (60)

Por su parte, Miguel Galindo Camacho considera que:

*"Es el medio legal de que disponen los particulares, que han sido afectados en sus derechos o intereses por una autoridad administrativa a través de un acto de la misma naturaleza, a efecto de que la autoridad competente lleve a cabo la revisión del mismo, a fin de que lo revoque o lo anule de comprobarse su ilegalidad o inoportunidad"* (61)

También se afirma que:

*"El recurso administrativo es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad de acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional"* (62)

Como se desprende de los conceptos antes citados, podemos observar que el Recurso Administrativo constituye un medio de defensa que hace valer un particular afectado en sus derechos por un acto de carácter administrativo, lo cual permite que la misma administración pueda revisar y modificar sus actos.

(60) Ob. Cit., pág. 435.

(61) Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo II. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1996, pág. 272.

(62) Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit., pág. 727.

El Recurso Administrativo se desenvuelve en el marco propio de la Administración Pública, que tiene el deber de esforzarse por el mantenimiento del orden de legalidad. Cuando llega a su conocimiento la queja de un acto irregular, a solicitud del agraviado y aun por cualquier otro medio de información, las autoridades administrativas deben procurar que no se quebranten los principios jurídicos del orden administrativo, por lo que tales recursos representan un complemento idóneo para mantener la fidelidad jurídica; sin embargo habría que ver la eficacia de tales medios de impugnación cuando se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto en donde generalmente se observa una tendencia hacia la confirmación del mismo.

La peculiaridad del Procedimiento Administrativo en el que se interpone algún tipo de Recurso Administrativo estriba en que *“el poder público no actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a modificar, confirmar o revisar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la ley”* (63)

En el caso que nos ocupa, el Recurso Administrativo de Inconformidad, representa un medio de impugnación con que cuenta el asegurado o sus beneficiarios, cuando éstos se consideren afectados por algún acto administrativo emitido por el IMSS.

### **III.2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

Conforme lo establece el *artículo 294* de la Ley del Seguro Social vigente, cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establece al efecto el reglamento de Inconformidades, ante los Consejos Consultivos Delegacionales competentes para conocer tal recurso administrativo obligatorio en cuanto a su interposición, los que resolverán lo procedente conforme a derecho.

---

(63) Delgadillo Gutiérrez Humberto. *Derecho Administrativo Segundo Curso*. Ob. Cit., pág. 186.

El acto definitivo a que se hace referencia, consiste en un tipo de acto jurídico de índole administrativo; el cual:

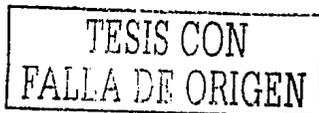
*"Es acto jurídico, porque resulta ser una manifestación de la conducta humana susceptible de producir efectos de tal naturaleza, principalmente cuando se verifica de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso en particular, y es un acto de índole administrativo, no solo porque lo dicta un Organismo Público Descentralizado que forma parte de la Administración Pública Descentralizada..., sino mas bien porque se trata en realidad de una declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública Paraestatal, emitido en uso de atribuciones regladas o discrecionales, susceptibles de crear en forma particular obligaciones, derechos o situaciones jurídicas de eminente naturaleza administrativa"*<sup>(64)</sup>

Dicho acto definitivo a que se hace alusión se caracteriza por ser: *"la resolución de un órgano o funcionario del IMSS que pare perjuicio a persona interesada y que no pueda ser ya revocado, modificado, o dejado sin efectos, sino mediante la interposición del recurso de inconformidad previsto en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social"*<sup>(65)</sup>

Como ejemplos de actos definitivos emitidos por el IMSS tenemos: a) *Resoluciones o acuerdos* que determinen la concesión, el rechazo o la modificación de una pensión de cualquier índole, de alguno de los ramos de seguros del régimen obligatorio; b) *Resoluciones sobre la calificación de profesionalidad* de un riesgo de trabajo o su valuación definitiva; c) *Las liquidaciones de cuotas obrero patronales*, una vez que hayan adquirido estas el carácter de definitiva; d) *La determinación y cobro de capitales constitutivos*, fincados cuando existe incumplimiento patronal con la inscripción en el régimen obligatorio de su trabajador, o lo haya asegurado en forma tal que disminuya las prestaciones a que tiene derecho.

(64) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit. Pág. 462

(65) Ibidem., pág. 466.



Como podemos observar el IMSS realiza una multiplicidad de funciones por lo que sus actos pueden ser de índole administrativa, laboral o fiscal, dependiendo de las circunstancias conforme a la actividad institucional que desarrolla en cada caso y del particular que se ve afectado en sus intereses.

Por un lado, al ser dicho organismo el instrumento básico de la seguridad social, que presta un servicio público nacional cuya organización y administración queda legalmente a su cargo, en su carácter de Organismo Público Descentralizado, su actividad se enmarca dentro de una innegable función administrativa, observada en todos sus actos.

Si se atiende a la naturaleza intrínseca y origen de la Ley del IMSS; como normatividad reglamentaria del artículo 123 de nuestra Constitución Federal, teniendo como principal núcleo de asegurados en el régimen obligatorio a todas aquellas personas vinculadas a otras por una relación laboral, el carácter de los actos del Instituto, aunque no son propiamente de naturaleza laboral, sí se equiparan a ellos para los efectos de su impugnación, lo que explica que las controversias que surjan entre los asegurados o sus beneficiarios y el propio Instituto sobre las prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga, puedan ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Los Artículos 287 y 288 de la citada Ley disponen que el pago de las cuotas y los capitales constitutivos son de carácter fiscal, teniendo atribuciones el instituto de autoridad tributaria al actuar como organismos fiscal autónomo, por lo que a este tipo de actos le son aplicables todas las disposiciones fiscales que le resulten atinentes establecidas en el propio Código Fiscal de la Federación (CFF).

El Recurso Administrativo emitido por el IMSS presenta características esenciales, mismas que abordaré ampliamente en los párrafos subsecuentes, en razón de ser el objeto de estudio del presente trabajo, determinar la conveniencia o

inconveniencia de que el asegurado que pretenda obtener una pensión de invalidez tramite dicho recurso.

Algunas de dichas características son las siguientes:

\* Se encuentra previsto en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social vigente, y es considerado como un *recurso administrativo de inconformidad* que se utiliza como un medio de impugnación que pueden hacer valer, entre otros, los asegurados y/o sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que ellos consideren lesivos a sus intereses.

Sin embargo, atendiendo al particular afectado, el Instituto presenta dos caracteres distintos y aun contrarios: uno, como acreedor en calidad de organismo fiscal autónomo frente a los patrones y sujetos que a este se asimilan, y otro como deudor ante asegurados y beneficiarios como Institución aseguradora obligada al otorgamiento de prestaciones; por lo que el tratamiento que se da es distinto cuando se trata de inconformidades interpuestas por unos y por otros.

\* El Recurso se interpone ante los Consejos Consultivos Delegacionales del IMSS, órgano tripartito que tiene competencia legal para tramitarlo y resolverlo dentro de su respectiva circunscripción territorial, atendiendo a la fracción IV del numeral 274 de la legislación en comento, que establece:

“Artículo 274. Las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto, son:...

IV. Tramitar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 294, en los términos autorizados por el Consejo Técnico...”

Actuando colegiadamente, 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 efecto, modifican o confirman al revisar su legalidad.

\* Admitido el recurso la autoridad solicitará informes y las pruebas presentadas se desahogaran en el término de derecho común. El Consejo tendrá en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer en caso de considerar que los elementos probatorios aportados sean insuficientes.

\* Desahogadas las pruebas el Secretario formulará un proyecto de resolución. Las resoluciones que pongan fin al recurso se dictaran por unanimidad o mayoría de votos la resolución no se sujetara a regla especial alguna. Los consejeros inconformes podrán formular voto razonado.

\* El acuerdo que apruebe el proyecto tendrá el carácter de resolución y se notificara a las partes.

\* De modificarse el proyecto se tendrá que formular otro de acuerdo a los términos acordados en la discusión respectiva.

\* El presidente del Consejo Consultivo Delegacional podrá vetar el proyecto de resolución cuando este implique inobservancias a la ley del seguro social o a sus Reglamentos, o bien, no se ajuste a los acuerdos del Consejo Técnico o a los lineamientos generales del Instituto.

\* Las resoluciones que pongan fin al recurso serán notificadas dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la firma respectiva y se ejecutarán en el término de quince días, salvo el caso de ampliarse el plazo, por estar pendiente algún

convenio. Todas las resoluciones dictadas por el Consejo admiten revocación. La ejecución podrá suspenderse mediante solicitud en los términos del CFF.

\* En el caso de los trabajadores, cualquier reclamación deberá ser presentada en la Delegación o Subdelegación donde esté registrado.

### **III.2.2. REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD**

El procedimiento al que debe sujetarse la tramitación del recurso de inconformidad previsto por la ley del IMSS, lo establece de manera pormenorizada el Reglamento respectivo, dentro del cual se contemplan, entre otras cosas: requisitos del escrito, plazos, notificaciones, sentido de las resoluciones.

En el capítulo I de Disposiciones Generales del reglamento citado, se establece que el recurso se tramita en términos del mismo, en lo no previsto es posible remitirse a las disposiciones del CFF, al Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo, dependiendo del acto definitivo a impugnar.

Las autoridades competentes para conocer y resolver este medio ordinario de defensa lo son los Consejos Consultivos de las 37 Delegaciones que conforman el Sistema, distribuidas en siete regiones, y el Consejo Técnico del Instituto resolverá los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales.

El secretario del Consejo Consultivo de cada Delegación, tramita el recurso con el apoyo de los servicios jurídicos Delegacionales y tiene todas las facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando el recurrente la solicita en este medio ordinario, asimismo es quien autoriza con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes.

### **III.2.3. PROCEDIMIENTO**

Quando el derechohabiente que pretenda obtener una pensión de invalidez realiza todos los trámites necesarios para su obtención y no obtiene una respuesta favorable a sus intereses, debe acudir en inconformidad ante el propio Instituto, debiendo observar un procedimiento administrativo establecido en un reglamento especial que norma los pasos a seguir para obtener una solución a su problema.

De ahí que los Consejos Técnicos y Consultivos Regionales deberán atender las inconformidades presentadas por los trabajadores, sus beneficiarios o dependientes económicos, según sea el caso; abrir una investigación y proceder conforme a las reglas incluidas en el Reglamento en cuestión.

El procedimiento para el trámite de los conflictos se divide en las siguientes etapas: de iniciación (mediante la cual el particular interpone el Recurso de Inconformidad); de instrucción (fase en la que la autoridad administrativa se allega de los elementos necesarios que le permitan el conocimiento y convicción de la reclamación presentada); otra de investigación y una más de resolución (a través de la cual se va a resolver el recurso, cuyo sentido puede ser la confirmación del acto).

#### **III.2.3.1. REQUISITOS DEL ESCRITO**

El escrito en que se interponga el recurso de Inconformidad deberá contener lo siguiente:

\* Nombre y firma o huella del recurrente, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso.

\* Acto que se impugna, fecha de su notificación y autoridad emisora del acto recurrido.

\* Hechos que originan la impugnación.

\* Agravios que le cause el acto impugnado.

\* Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

*El promovente deberá acompañar al escrito en que interponga su recurso:*

\* El documento en que conste el acto impugnado.

\* Documentos que acrediten su personalidad con apego a las reglas de derecho común, cuando acuda a nombre de otra persona ya sea física o moral.

\* Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la misma.

\* Las pruebas documentales que ofrezca.

\* Cuando los documentos no obren en su poder, si legalmente están a su disposición, deberá señalar el lugar o archivo en que se encuentren, bastará que el recurrente acompañe la copia de la solicitud de expedición de documentos con el acuse de recibo de la autoridad para que se tengan por ofrecidas estas probanzas, en caso contrario se desechará la prueba. Cuando el recurrente legalmente pueda obtener copia autorizada de documentos originales o de las constancias de estos se entiende que están a su disposición.

\* Si las pruebas que ofrece están en poder de dependencias del propio Instituto, el Secretario del Consejo consultivo a petición del promovente, ordenará su remisión para integrarlas al expediente respectivo; el recurrente deberá identificar con precisión las pruebas para ese efecto, en caso de no hacerlo se entenderá que el recurrente las aportará por sí mismas.

### **III.2.3.2. PLAZOS**

\* El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

\* El escrito en que se interponga el recurso debe ser dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la Delegación o subdelegación que corresponda a la autoridad emisora del acto a impugnar.

\* Puede presentarse por correo certificado con acuse de recibo, si el recurrente tiene su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede Delegacional y se tendrá como fecha de presentación del Recurso la que se anote en la Oficialía de partes del Instituto o la de su depósito en la oficina postal.

\* Si el recurso se interpone fuera del plazo establecido será desechado de plano y si la extemporaneidad se comprueba durante el procedimiento se sobreseerá el recurso.

### **III.2.3.3. NOTIFICACIONES**

\* Se harán al recurrente en forma personal o a su representante legal por correo certificado en términos del Código Fiscal de la Federación. Personalmente se notificarán los acuerdos y las resoluciones que:

- Admitan o desechen el recurso
- Admitan o desechen las pruebas
- Contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias
- Ordenen diligencias para mejor proveer, cuando éstas requieran la presencia o actividad procesal del recurrente
- Declaren el sobreseimiento del recurso
- Pongan fin al recurso
- Cumplimenten resoluciones de los órganos jurisdiccionales
- Acuerdos que resuelvan sobre la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución
- Acuerdos que decidan sobre el recurso de revocación
- La primera notificación que se realice a terceros

Los demás proveídos que se dicten, considerados de mero trámite estarán en el expediente para consulta del inconforme.

Las notificaciones personales se harán observando las siguientes reglas:

\* 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 conoció del acto y exponiendo los agravios conducentes respecto al acto y los que se formulen contra la notificación.

\* Si el recurrente niega conocer el acto, deberá manifestarlo en su escrito de inconformidad; en este caso la autoridad tramitadora del recurso dará a conocer al recurrente el acto y la notificación que del mismo se hubiere practicado.

El recurrente gozará de un plazo de quince 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.

\* Se procederá a estudiar en primer término los agravios relativos a la notificación y posteriormente los del acto impugnado.

\* Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal se tendrá al inconforme como sabedor del acto desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer y se procederá al estudio de la impugnación que en su caso, hubiere formulado en contra de dicho acto.

\* Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente se sobreseerá el recurso.

#### **III.2.3.4. TRAMITACIÓN**

Admitido el recurso, el secretario del Consejo Consultivo Delegacional pedirá de oficio los informes conducentes a las Dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de diez días naturales, en vista de las circunstancias, podrá señalar término mayor dentro del cual habrá de rendirse el informe solicitado.

#### **III.2.3. 5. PRUEBAS**

Las probanzas se sujetarán a las reglas siguientes:

\* Las pruebas *documentales* se desahogan por su propia naturaleza, si el recurrente las ofreció en términos del reglamento de la materia; en caso de que

las haya ofrecido en términos de la fracción IV párrafo segundo del artículo 5 del citado ordenamiento, se requerirá al inconforme para que en el término de quince días exhiba la prueba, apercibido que de no hacerlo en ese plazo se declarará desierta.

\* *Periciales*, al ofrecerse la prueba pericial, se indicaran los puntos sobre los que versará y se designará perito. El recurrente deberá presentar ante la autoridad Instructora al perito en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación.

\* La *inspeccional* será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar, la cual será desahogada por quien designe el secretario del consejo.

\* La *testimonial* se propondrá indicando los nombres y domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente salvo el caso de que los testigos sean personal del Instituto o que oferente declare bajo protesta decir verdad que esta impedido para presentarlos. Se deberá acompañar el interrogatorio respectivo, a menos de que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas.

\* La prueba *confesional* no será admitida pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso a debate.

Las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral, la apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común. El consejo consultivo Delegacional tendrá en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Concluido el término de desahogo de pruebas, el secretario del Consejo Consultivo Delegacional someterá a la consideración, y en su caso aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, el proyecto de resolución respectivo que servirá de base para la discusión y votación de la resolución, la que se pronunciara dentro del termino de 15 días. La apreciación de las reglas se hará conforme a la las regla de derecho común.

### **III.2.3.6. RESOLUCIÓN**

El recurso de inconformidad puede concluirse de diversas formas, como pueden ser:

- Desechamiento
- Sobreseimiento
- Por declararse parcialmente fundado
- Por resolverse fundado
- Por considerarse infundada la petición del recurrente

Según el sentido de la resolución que ponga fin al recurso de inconformidad intentado, el IMSS, a través de las diversas Dependencias que lo integran, otorga la posibilidad al mismo de revocar o modificar aquellos actos que son declarados ilegales para emitir, en caso de proceder, un nuevo acto debidamente fundado y motivado de acuerdo a sus facultades, lo que permitiría a los particulares obtener en la etapa administrativa sus pretensiones; sin embargo, en tratándose del IMSS éste siempre tiende a confirmar sus actos en la vía del recurso, por lo que la tramitación del mismo podría resultar contraproducente para quien se encuentra solicitando una pensión por invalidez, en razón de que por su precaria situación

económica y física, éste no puede esperar mucho tiempo para gozar de los beneficios que la ley de la materia le confiere.

Dicho Recurso, generalmente es realizado por los mismos trabajadores porque no cuentan con los medios económicos suficientes para solicitar la asesoría legal necesaria. Esto ocasiona que en muchos de los casos el recurrente no acredite su pretensión en términos legales, principalmente por desconocimiento. De ahí que los asuntos que más frecuentemente son declarados infundados por estas razones son los interpuestos por los asegurados o sus beneficiarios.

Aun cuando pudiera pensarse que agotar el Recurso de Inconformidad es lo más conveniente para el trabajador, consideramos que no es así, ya que como hemos observado: para su tramitación, se requiere de todo un procedimiento de carácter administrativo el cual resulta ser moroso y su tramitación muy lenta por el acopio de exámenes y de pruebas lo cual alarga el termino de la instrucción. En donde lógicamente la autoridad busca justificar su conducta o que la naturaleza de las infracciones carezca de la importancia jurídica que el recurrente pretende. Esto trae como consecuencia que el afectado se vea imposibilitado de una acción más rápida para hacer valer su derecho.

Para finalizar, cabe mencionar que, se nota una modificación relativa a la cuestión procedimental referente a que anteriormente existía *optatividad* como característica del recurso de inconformidad; sin embargo a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, se establece como *obligatoria* su interposición, antes del ejercicio de acciones ante la autoridad laboral.

Nuestro último capítulo se refiere a la obligatoriedad de agotar dicho recurso para poder acceder a una pensión por invalidez. Se hace hincapié en que contrario a la práctica legislativa, en donde en la mayoría de las materias administrativas la interposición del Recurso Administrativo es optativo, lo cual en materia de

Seguridad Social, de alguna manera resultaría ser lo más conveniente para el trabajador, la ley del IMSS, a diferencia de ello establece la obligatoriedad de agotar el Recurso Administrativo.

Por ello, en el siguiente capítulo analizaremos la pensión de invalidez y el procedimiento jurisdiccional que se debe observar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para su obtención, con la finalidad de establecer cuál es la vía idónea a que debe abocarse el asegurado que se pretende pensionar por invalidez.

## **CAPÍTULO IV PENSIÓN DE INVALIDEZ**

### **SUMARIO**

- IV.1. ENFERMEDADES E INCAPACIDAD LABORAL**
  - IV.1.1. ENFERMEDADES**
  - IV.1.2. LA INCAPACIDAD LABORAL**
- IV.2. PENSIÓN**
  - IV.2.1. SUJETOS PENSIONADOS**
  - IV.2.2. SUPUESTO JURIDICO PARA SU OTORGAMIENTO**
    - IV.2.2.1. REQUISITOS DE TRÁMITE**
    - IV.2.2.2. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**
- IV.3. PROCESO ANTE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**
  - IV.3.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA**
  - IV.3.2. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, DEMANDA, EXCEPCIONES, OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS**
  - IV.3.3. DESAHOGO DE PRUEBAS**
    - IV.3.3.1. LA PRUEBA PERICIAL MÉDICA**
      - IV.3.3.1.1. OBJETO**
      - IV.3.3.1.2. OFRECIMIENTO**
    - IV.3.3.2. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO**
  - IV.3.4. PROYECTO RESOLUCIÓN**
  - IV.3.5. LAUDO**
- IV.4. PROPUESTA**

#### **IV. PENSIÓN DE INVALIDEZ**

Mencioné con antelación que la Seguridad Social tiene por objeto proporcionar protección en materia de salud y, en su caso, proveer de una pensión a toda aquella persona que justifique el derecho a tales prestaciones, también ha quedado claro que la clase mayoritaria a quien se protege es la trabajadora, la cual por su relación laboral es inscrita en el IMSS, dentro del régimen obligatorio.

No es de ignorarse el hecho de que durante el transcurso de su vida laboral el trabajador está expuesto a diversas situaciones que en ocasiones le impiden realizar su trabajo con la misma eficacia de siempre y que le confieren incapacidades que le dan derecho al otorgamiento de alguna prestación, ya sea en especie o en dinero, cabe mencionar que cuando éste se ve imposibilitado para trabajar temporalmente, en la mayoría de los casos puede reincorporarse nuevamente al trabajo, aun cuando presente una incapacidad parcial de tipo permanente.

Sin embargo, también el trabajador se tiene que enfrentar a otro tipo de contingencias, aun cuando no tienen vinculación alguna con la relación de trabajo, le afectan tanto económica como físicamente porque lo incapacitan para trabajar y procurarse de un salario superior al 50% del último que venía percibiendo, por lo que la seguridad social debe garantizar el otorgamiento del servicio médico así como de una pensión, prestaciones previstas en la Ley del Instituto, y a las cuales tendrá derecho el trabajador que haya sido inscrito en el llamado Régimen Obligatorio del Seguro Social, situación que lo pone ante una facultad de exigir para con el ente asegurador (IMSS).

Obviamente nos referimos a la invalidez, en donde la pérdida de facultades para trabajar surgen por cuestiones ajenas a su trabajo; pero, debido a que los trabajadores han dejado gran parte de su vida en el ejercicio de sus labores

aunado al hecho de haber cotizado al seguro social, "*la seguridad social tiene la encomienda de brindar apoyo a todos aquellos que lo necesiten, aunque de manera distinta y complementaria a los siniestros de índole laboral*"<sup>(66)</sup>, es decir, la protección a los asegurados no debe limitarse a los riesgos de trabajo, sino que debe extenderse su beneficio hacia todo aquel suceso que se encuentre ligado con la salud de ellos.

Luego entonces, el trabajador que se ve imposibilitado para desempeñar sus actividades tiene el derecho de recibir una prestación compensatoria, que le permita tener una sobrevivencia decorosa. La pensión resulta un derecho para él, mediante la cual de alguna manera podrá restituir en parte la falta de recursos económicos que deja de percibir para poder hacer frente a sus exigencias personales y obligaciones familiares.

Es por ello que a través de la Seguridad Social se establecen los mecanismos necesarios para prever contingencias futuras; el IMSS es el órgano encargado de llevar a cabo el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley del Seguro Social; mientras que el trabajador, en su carácter de asegurado, será la persona a quien se otorgarán las prestaciones que prevé la citada Ley, siendo una de ellas la *pensión de invalidez*, que le da derecho a disfrutar de prestaciones en dinero y en especie, y que generalmente se le proporciona con carácter vitalicio.

#### **IV.1. ENFERMEDADES E INCAPACIDAD LABORAL**

Existen diferentes enfermedades que puede presentar el trabajador, algunas tienen relación con su ambiente de trabajo por lo que se les considera como riesgos profesionales que le ocasionan incapacidad laboral, padecimientos que le pueden conferir disminuciones orgánicas funcionales y que, por lo tanto, le darán derecho a ser valuados conforme a la Ley Federal del Trabajo, pero habrá otras enfermedades que al no tener relación con su trabajo serán consideradas como del

(66) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit., pág. 317.

orden general y, por ello, no generan grados de incapacidad, pero que en ocasiones pueden producir estado de invalidez, por lo tanto, consideramos necesario hacer una diferenciación de éstas con las enfermedades de trabajo para entender la ilógica redacción de la actual ley del IMSS que contempla grados de invalidez.

#### **IV.1.1. ENFERMEDADES**

Todo trabajador esta expuesto a innumerables riesgos de trabajo, pero existen padecimientos que no obstante no tener relación alguna con los mismos, lo imposibilitan para seguir trabajando y que al no representar un riesgo profesional, se denominan enfermedades del orden general, las cuales al crear un estado de invalidez al asegurado por el IMSS que las presente, tendrá derecho a hacer exigibles los derechos que su ley respectiva le confiere.

Al respecto, cabe decir que la enfermedad se considera como *"el resultado de una causa exterior que actúa sobre el organismo y que es ajena al trabajo"* (67)

O bien, *"cualquier estado donde haya un deterioro de la salud del organismo humano. Todas las enfermedades implican un debilitamiento del sistema natural de defensa del organismo o de aquellos que regulan el medio interno. Incluso cuando la causa se desconoce, casi siempre se puede explicar una enfermedad en términos de los procesos fisiológicos o mentales que se alteran"* (68)

Médicamente es la *"alteración o desviación del Estado fisiológico en una o varias partes del cuerpo"* (69)

(67) Dávalos Mejía, José, Ob. Cit. Pág. 412

(68) Enfermedad, Enciclopedia Microsoft Encarta 2000 Corporation, reservados todos los derechos

(69) Diccionario Terminológico de Ciencias Médicas. Ediciones Salvat Mexicana, México, D.F., 1980, pág.324

Definiciones de las cuales se infiere que la enfermedad general es cualquier alteración que llegue a sufrir una persona en su salud, la cual puede ser de tipo fisiológico o emocional; y que, alteran en forma diferente y no deseada, su vida cotidiana.

#### **IV.1.2. LA INCAPACIDAD LABORAL**

La incapacidad del trabajador para desempeñar sus funciones con la misma eficacia con la que la desempeña normalmente surge como consecuencia de los riesgos de trabajo que son aquellas situaciones futuras e inciertas que se manifiestan dentro de un ámbito laboral, siendo necesario destacar que en nuestra legislación se comprenden dos especies *los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo*, en la que éstas últimas resultan ser la consecuencia del ejercicio de una profesión determinada, porque el trabajador al exponerse a ambientes físicos y químicos de su habitual centro de trabajo, adquiere determinados padecimientos.

Jurídicamente la *"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 vea obligado a prestar sus servicios"* (70)

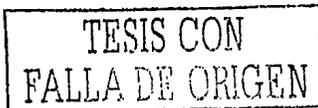
Por ello como bien menciona Dávalos Mejía *"la salud e integridad corporal de los trabajadores es uno de los tesoros más valiosos de una sociedad. Su cuidado y la protección por parte del Estado es una obligación elemental"* (71)

En términos generales el riesgo se considera como *"un evento posible e incierto, contemplado como tal lo mismo en un contrato de seguro privado, como en los seguros sociales, hecho jurídico de cuyo acontecimiento depende el nacimiento de la obligación a cargo de la entidad aseguradora, cualquiera que sea la naturaleza de ésta"* (72)

(70) Ob. Cit., pág. 403.

(71) Artículo 475 de la Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, Méx. D.F. 2002.

(72) Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Ob. Cit., pág. 320.



Lo que en materia de seguridad social significa que el trabajador, al asegurarse, adquiere el derecho a hacer exigibles las prestaciones que le confiere la ley respectiva por las eventualidades que llegue a sufrir en su salud.

El riesgo de trabajo puede llegar a producir enfermedades de índole profesional que igualmente podría desembocar en diferentes tipos de Incapacidad, entendiéndose ésta como: *"la disminución o pérdida de la aptitud para el trabajo, como consecuencia de una alteración anatómica o funcional del cuerpo humano"* (73)

En el ámbito de la seguridad social se estima la incapacidad para el trabajo como un concepto propio de la medicina legal, porque todas las lesiones provenientes del desempeño de una actividad manual o mental, si bien no merman la intrínseca capacidad para tal desempeño, o sea, que respetan la integridad funcional del organismo, alteran lo que podría llamarse capacidad de colocación, de ganancia o de productividad, en el mercado de trabajo, por lo que el trabajador, por un lado debe atenderse desde el punto de vista clínico, y por el otro compensarse como en justicia corresponda.

La diferencia entre la enfermedad profesional y la del orden general radica en que, la primera tiene relación directa con el ambiente de trabajo a que está expuesto el trabajador, mismas que en ocasiones le confieren una valuación atendiendo al grado de incapacidad y que van desde un 1 hasta un 100%, mientras que las segundas no tienen relación con su ambiente laboral, sino que son una consecuencia natural y por lo tanto en la Ley Federal del Trabajo no se contemplan valuaciones en su determinación.

Existen infinidad de enfermedades comunes, pero hay algunas que por su simple manifestación, provocan un estado de invalidez a la persona que los presenta y

---

(73) De la Cueva, Mario. Ob. Cit., pág. 406.

y que le impiden poder procurarse un salario superior al 50% del último que percibió, quien al estar adscrita al IMSS, tiene el derecho de percibir determinadas prestaciones por el hecho de haberle cotizado. En caso contrario sería injusto que una persona que haya dedicado la mayor parte de su vida al trabajo al no tener una enfermedad profesional se viera relegada de obtener prestación alguna.

Por ello el IMSS cubre contingencias relativas al deterioro de la salud del trabajador tanto por enfermedades de tipo laboral como del orden general, a través de su ley respectiva.

En el proceso que se debe seguir para el otorgamiento de una pensión por invalidez, se aplican disposiciones de la Ley Federal del Trabajo; sin embargo, ésta no hace referencia alguna dentro de sus artículos 513 y 514 a la valuación que se le debe dar a una persona que se encuentre en estado de invalidez.

## **IV.2. PENSIÓN**

Toda vez que nuestro tema trata de la pensión de invalidez, creemos prudente definir primeramente a la invalidez, desde el punto de vista doctrinario, legal y jurisprudencial.

Doctrinalmente, *"la invalidez consiste en la limitación o imposibilidad que sufre el individuo para desarrollar o llevar al cabo alguna actividad necesaria para su desarrollo, como consecuencia de un daño o alteración de carácter físico, mental o social"* (74)

---

(74) Aguilar y Quevedo, Adolfo. Filosofía del Derecho para el Desarrollo Integral del Invalído y su Familia. El Foro. México. Órgano de la Barra Mexicana. Colegio de Abogados. Julio-Diciembre, 1981. Nos. 7 y 8. Séptima Época, Pág. 40

Legalmente, y según lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, en su artículo 119, *"existe invalidez cuando el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales..."* (75)

La Suprema Corte de Justicia ha definido a la invalidez como *"un estado físico que se traduce en la pérdida de la capacidad de trabajo, debido a una disminución notable de la salud en la persona, ocasionada por una enfermedad de tipo general, o accidente no profesionales"* (76)

De tales definiciones se deduce que la invalidez es el resultado que producen una serie de elementos, que desequilibran la estructura biológica, psicológica y social del individuo, al dejarlo en un estado de indefensión frente a las múltiples exigencias de la sociedad, por lo que todo aquel que sufra un estado de invalidez y se encuentre asegurado en el régimen del IMSS debe contar con los medios necesarios que le permitan y le faciliten la obtención de una pensión.

Ahora bien, por lo que hace a la pensión, esta tiene diferentes connotaciones, atendiendo a la persona a quien se dirija, pudiendo considerarse como:

\* *Retribución económica que se otorga a los trabajadores* al retirarse de sus actividades productivas, ya sea por haber cumplido determinado periodo de servicios o por padecer de alguna incapacidad permanente para el trabajo.

\* *Pago periódico* de una cantidad en efectivo que se hace a los familiares o beneficiarios de los trabajadores, cuando éstos fallecen y aquéllos reúnen las condiciones fijadas en las leyes.

(75) Artículo 119 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

(76) Tesis Jurisprudencial I. 1º T. J/17 visible en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta Tomo III, novena Época. Junio de 1996, pág. 635 bajo el rubro Invalidez Estado de Concepto.

\* *Cuotas asignadas por instituciones de seguridad social a los asegurados o a sus causahabientes* cuando éstos hayan cubierto los requisitos establecidos para su disfrute.

Para Alberto Briceño Ruiz, la pensión "*Constituye una prestación de máxima importancia, de cuantía o duración superior, cuya efectividad justifica la existencia del seguro*" (77), es decir, es un derecho que debe percibir quien se ha dedicado a trabajar y ha acreditado los extremos previstos en la Ley del IMSS, por lo que representa el objetivo principal por el cual existe el Instituto, quien en su carácter de organismo asegurador debe dar cumplimiento a los requerimientos de quien sufra alguna eventualidad.

La *Pensión de Invalidez* resulta ser el derecho que adquiere el trabajador que se encuentra inscrito en el régimen de seguridad social, de percibir periódicamente una cierta cantidad de dinero así como prestaciones en especie, ya que a través de las aportaciones que éste realiza durante sus años de trabajo, aunadas a las del patrón y el Estado, se integra un capital del que se toman, en un momento dado, las cantidades individuales que se le conceden, para procurarle los medios de subsistencia necesarios.

La Ley del Seguro Social, en su artículo 121 contempla dos tipos de pensiones, la pensión temporal y la definitiva, la primera es la que otorga el Instituto por periodos renovables al asegurado en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo y la segunda es la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.

---

(77) Ob. Cit., pág. 34.

#### **IV.2.1. SUJETOS PENSIONADOS**

El carácter de pensionados lo adquieren “...las personas que han generado, mediante la acumulación de periodos de aportación o por derecho derivado del cónyuge, concubino o descendiente, el reconocimiento para merecer una pensión. Esta prestación es generalmente vitalicia, sujeta a ligeras modalidades en caso de recuperación de la salud o de reingreso a una actividad laboral” (78)

De lo que se deduce que el trabajador asegurado que haya realizado las aportaciones necesarias al Instituto, podrá solicitar una pensión determinada, con la cual adquirirá derechos tanto pecuniarios como en especie, que perdurarán de manera vitalicia; además, cuando el pensionado llegare a fallecer, podrán hacer exigible el derecho a la pensión todas aquéllas personas que dependían económicamente de él y que demuestren jurídicamente esa dependencia.

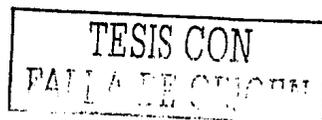
Aun cuando el asegurado no hubiese gozado en vida de algún tipo de pensión, sus dependientes económicos podrán solicitar una pensión, porque no debemos olvidar que la misma ley del IMSS, contempla otro tipo de pensiones como la de viudez, misma que podrá ser solicitada por la esposa del trabajador, quien deberá acreditar la relación existente entre ella y el finado.

#### **IV.2.2. SUPUESTO JURÍDICO PARA SU OTORGAMIENTO**

La Ley de IMSS contempla diversos tipos de pensiones, siendo una de ellas la de *Invalidez*, que da derecho al asegurado de percibir una pensión en caso de acreditar los extremos que la misma establece, por lo que en el presente apartado analizaremos los requisitos de trámite y de procedibilidad que se requieren para su otorgamiento.

---

(78) Briceño Ruiz, Alberto. *Ibidem*, pág. 29



#### **IV.2.2.1. REQUISITOS DE TRÁMITE**

Los requisitos de trámite para el otorgamiento de una pensión de Invalidez, se encuentran previstos en los artículos 119 y 122 de la Ley del IMSS que establecen lo siguiente:

##### *Artículo 119:*

- \* Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo igual, una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo.
- \* Que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales.

##### *Artículo 122:*

Para gozar de las prestaciones del ramo de invalidez se requiere:

- \* Que al declararse ésta el asegurado tenga acreditado el pago de doscientas cincuenta semanas de cotización.
- \* En el caso que el dictamen respectivo determine el 75% o más de invalidez sólo se requerirá que tenga acreditadas ciento cincuenta semanas de cotización.

Anteriormente, sólo se requerían 150 semanas de cotización y no se señalaba porcentaje alguno en la obtención de la pensión de invalidez, resultando actualmente cuestionable ¿en qué se basan los médicos para determinar el porcentaje de invalidez?, si ésta, al no ser riesgo de trabajo no se encuentra previsto dentro de la tabla de valuaciones que contempla la Ley laboral, por lo que lejos de ayudar al trabajador, se le perjudica con disposiciones de este tipo porque se deja al arbitrio de la Institución determinar el grado de invalidez de la persona.

#### IV.2.2.2. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

Los artículos 294 y 295 de la Ley del IMSS mencionan los requisitos de procedibilidad en materia administrativa para interponer el Recurso de Inconformidad para el otorgamiento de la Pensión de Invalidez, tales disposiciones a la letra dicen:

##### 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 la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente. Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos". (79)*

De este artículo, se desprende que el patrón y el trabajador, o sus beneficiarios pueden interponer el Recurso, en este caso, nos interesa hablar de los sujetos de derecho que se encuentran en un estado de invalidez, y que como característica fundamental el Instituto les exige que no se encuentren laborando al momento de solicitar la pensión, lo cual nos parece un tanto injusto porque debemos considerar que la clase trabajadora recibe un salario muy bajo, que aunado a este requisito, prácticamente no tiene acceso a medio de subsistencia alguno.

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" (80)*

(79) Compendio de Seguridad Social. Edit. PAC, SA DE CV., México, D.F., 2002.

(80) Compendio de Seguridad Social. Edit. PAC, SA DE CV., México, D.F., 2002.

Este Artículo contiene la *obligatoriedad* de agotar el Recurso de Inconformidad para el asegurado, antes de acudir a las Juntas de Conciliación y Arbitraje; sin embargo, consideramos que lo más conveniente para el trabajador que demanda una pensión de invalidez es acudir ante la segunda instancia, ya que durante el proceso laboral tanto el IMSS como el trabajador acuden en calidad de partes y la autoridad laboral, quien es ajena a las partes, emitirá un laudo para tratar de resolver la controversia suscitada.

Anteriormente veíamos que el procedimiento para la obtención de una pensión de invalidez en vía administrativa sugiere una serie de pasos por parte de quien lo interpone, que van desde la presentación del escrito, pasando por una etapa en la que la autoridad se allega de todos los elementos necesarios para conocer del asunto que se le plantea, dentro de la cual está obligada a recibir todos los medios de pruebas relacionados con los hechos, presentándose en consecuencia una etapa de desahogo de pruebas; y, con todos esos elementos la autoridad administrativa emite una resolución.

Podría considerarse que la vía administrativa es la idónea para la obtención de una pensión por invalidez; sin embargo, generalmente cuando se trata de la misma autoridad emisora del acto lesivo la que resuelve, la tendencia es hacia la confirmación del acto, por lo que consideramos innecesario agotar previamente esta instancia antes de acudir a la justicia impartida por órganos jurisdiccionales.

#### **IV.3. PROCESO ANTE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE**

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, *una vez que se ha agotado el recurso administrativo*, el asegurado podrá acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que es el órgano facultado para dirimir

controversias que se susciten en materia de seguridad social entre el IMSS y el trabajador.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo, señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En el caso del otorgamiento de la pensión de invalidez (dada las características físicas y económicas de los asegurados) no se debe limitar el derecho de los trabajadores para acceder a los beneficios que el artículo en comento les otorga, y toda vez que, según lo dispuesto por el artículo 123 constitucional, en su apartado "A" párrafo XX, las diferencias que se susciten por relaciones de trabajo, se sujetarán a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje, resulta indispensable realizar una breve reseña de lo que es el proceso ordinario que se lleva ante este órgano jurisdiccional.

#### **IV.3.1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA**

El proceso laboral inicia con la presentación de la demanda, lo cual se hace a instancia de parte interesada, por lo que será el trabajador a través de su apoderado o por sí mismo el que la presente. Por medio de ella se va a solicitar el reconocimiento de los padecimientos y como consecuencia el otorgamiento de la pensión de invalidez.

El escrito de demanda se presentará ante la Oficialía de partes de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, misma que se encargara de turnarla a la Junta Especial que corresponda, el mismo día antes de que concluyan las labores de la Junta competente.

Dicho escrito deberá contener, entre otros requisitos, el nombre del demandante y de quien promueve a su nombre, en su caso; domicilio para oír y recibir notificaciones así como el del Instituto demandado, donde debe ser emplazado a juicio; el reconocimiento por dicho Instituto de los padecimientos que presenta el actor y que le provocan el estado de invalidez; además deberán precisarse las prestaciones y las cuestiones de hecho y de derecho en que funde su demanda, y algo muy importante: debe ir firmada, porque en caso contrario se tendrá por no presentada y se deberán acompañar tantas copias como demandados haya.

Dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que se reciba el escrito de demanda, se dictará un acuerdo en el que se señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas.

#### **IV.3.2. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN, DEMANDA, EXCEPCIONES, OFRECIMIENTO Y ADMISIÓN DE PRUEBAS**

Esta primera audiencia consta de tres etapas a saber:

1) *La etapa conciliatoria*, que se caracteriza porque las partes en conflicto deben comparecer personalmente a la Junta sin abogados, asesores o apoderados, ya que se les exhortará para que celebren pláticas conciliatorias con el fin de poder llegar a un arreglo; en caso de que esto último sucediera, se realizará un convenio que deberá ser aprobado por la Junta para que pueda producir los efectos jurídicos de un laudo, el cual deberá ser cumplimentado por el Instituto demandado y de esta manera se dará por terminado el conflicto.

En esta primera etapa, las partes, de común acuerdo pueden solicitar la suspensión de la audiencia a efecto de celebrar pláticas conciliatorias, y la Junta por una sola vez la suspenderá y fijará su reanudación dentro de los ocho días siguientes, las partes quedarán notificadas y apercibidas.

En caso de que las partes no lleguen a ningún tipo de arreglo, entonces se les tendrá por inconformes y se pasará la etapa de demanda y excepciones.

2) *Etapa de demanda y excepciones*, en donde las partes deberán acreditar su personalidad, y acto seguido se dará el uso de la voz a la parte actora, quien podrá ratificar, ampliar o modificar su demanda.

Posteriormente el apoderado del Instituto demandado procederá a dar contestación a la demanda, de forma oral o escrita, si es por escrito tiene la obligación de dar una copia al actor, si no lo hace la Junta la expedirá a costa del demandado. El demandado en su contestación puede oponer las excepciones y defensas que crea necesarias para su defensa, debiendo referirse a cada uno de los hechos aducidos en la demanda, afirmándolos o negándolos y expresando los que ignore cuando no le sean propios, pudiendo agregar las explicaciones que estime convenientes. Las evasivas y los silencios harán que se tengan por admitidos aquéllos sobre los que no se suscite controversia.

Las partes pueden replicar y contra replicar por una sola vez, asentándose sus alegaciones en acta si lo solicitaren.

Al concluir el periodo de demanda y excepciones, se pasará inmediatamente a la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas.

3) *Etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas*, en donde la parte actora deberá ofrecer todas las pruebas que se relacionen con los hechos controvertidos. Inmediatamente el demandado ofrecerá las suyas; pudiendo ambos objetar las de su contraparte en términos generales o de manera especial.

Las partes pueden ofrecer nuevas pruebas, siempre que se relacionen con las ofrecidas por su contraparte y que no se haya cerrado la etapa de ofrecimiento de pruebas. Si el actor necesitará ofrecer nuevas pruebas relacionadas con hechos desconocidos desprendidos de la contestación a la demanda, podrá solicitar se suspenda la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes a fin de prepararlas.

La Junta esta obligada a recibir todas aquellas pruebas que no sean contrarias a la moral y a las buenas costumbres.

Concluido el ofrecimiento, la Junta resolverá sobre las que admita y las que deseche, y en el mismo acuerdo deberá señalar día y hora para la celebración de la audiencia de *desahogo de pruebas*.

#### **IV.3.3. AUDIENCIA DE DESAHOGO PROBATORIO**

La audiencia de desahogo probatorio se realiza de la siguiente manera:

- \* Abierta la audiencia, se procederá a desahogar todas las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, procurando que sean primeramente las del actor e inmediatamente las del demandado o, en su caso, aquellas que hubieren sido señaladas para desahogarse en su fecha.
- \* Si faltare por desahogar alguna prueba, por no estar debidamente preparada, se suspenderá la audiencia para continuarla dentro de los diez días siguientes, haciéndose uso de los medios de apremio que prevé la Ley Federal del Trabajo.
- \* Desahogadas las pruebas, las partes en la misma audiencia podrán formular sus alegatos.



Al demandarse la pensión de invalidez, y toda vez que uno de los requisitos que prevé la Ley del IMSS consiste en acreditar el estado de invalidez, la prueba pericial médica tiene una gran importancia porque a través de ella los peritos en medicina del trabajo, determinan si efectivamente el actor se encuentra con padecimientos que le ocasionen una invalidez, por lo tanto, deberá señalarse fecha y hora para su desahogo.

En caso de que hubiere alguna testimonial o confesional, o cuando las documentales privadas sean objetadas en cuanto a autenticidad de contenido y firma, también deberá señalarse fecha y hora para su desahogo.

#### **IV.3.3.1. LA PRUEBA PERICIAL MÉDICA**

Durante el proceso laboral, específicamente en el caso de las personas que se encuentran en estado de invalidez, suelen aparecer situaciones cuya apreciación requiere la opinión de expertos (peritos en la materia), en donde la opinión del perito médico es determinante para acreditar los padecimientos del orden general que presenta el trabajador.

Aún cuando todas las pruebas son importantes para acreditar los extremos que se pretenden hacer valer, la pericial médica tiene la finalidad de acreditar que el trabajador realmente presenta un estado de invalidez y como consecuencia se encuentra imposibilitado para trabajar.

La prueba pericial médica es la opinión de un perito en la materia que a través de su experiencia y conocimiento podrá calificar la severidad de los padecimientos que presente el trabajador, dicho perito debe contar con conocimientos técnicos y científicos porque el dictamen que emita tendrá la finalidad de suministrar al

juzgador, los argumentos o razones para lograr su convicción respecto de determinados hechos.

La Ley Federal del Trabajo señala que la prueba pericial versará sobre cuestiones relativas a alguna ciencia, técnica, o arte, por lo que los peritos deben tener conocimiento en la ciencia, técnica, o arte sobre el cual debe versar su dictamen. En el caso que nos ocupa, deberán tener conocimiento en la ciencia médica, y toda vez que se trata de una profesión legalmente reglamentada, los peritos deberán acreditar estar autorizados conforme a la Ley.

#### **IV.3.3.1.1. OBJETO**

La prueba pericial tiene por objeto auxiliar a la Junta para que ésta tenga una visión especializada del alcance de lo que se pretende probar. La aplicación del derecho laboral no puede hacerse con desconocimiento de los hechos, o sin una debida certeza, por lo que los representantes de la Junta deben allegarse de todos los elementos necesarios que le permitan cumplir con sus obligaciones y tener el mayor conocimiento posible para llegar a la veracidad de los hechos, en aquéllos casos en que por sí misma no esté capacitada para decidir en el proceso. De manera que el perito es un auxiliar del órgano jurisdiccional, cuyos conocimientos ayudarán a lograr una mejor administración de justicia.

Independientemente de que los jueces y los integrantes de la Junta deban conocer de todas aquellas situaciones que se desarrollen en su ámbito de competencia, existen circunstancias que ameritan de una preparación especial en determinada área, por lo que deben auxiliarse de los peritos en la materia para que puedan resolver los conflictos que se les planteen.

#### **IV.3.3.1.2. OFRECIMIENTO**

El artículo 823 de la Ley Federal del Trabajo señala que la prueba pericial debe ofrecerse indicando la materia sobre la que versará, exhibiendo el cuestionario respectivo, con copia para cada una de las partes.

#### **IV.3.3.1.3. DESAHOGO**

En el artículo 825 de la ley en comento se menciona que en el desahogo de la prueba pericial, cada parte presentará personalmente a su perito el día de la audiencia. Los peritos protestarán desempeñar su cargo con arreglo a la Ley e inmediatamente rendirán su dictamen; a menos que por causa justificada soliciten se señale nueva fecha para rendir su dictamen. Las partes y los miembros de la Junta podrán hacer a los peritos las preguntas que juzguen convenientes.

Particularmente, en relación a la invalidez, cada parte debe presentar personalmente a su perito médico el día y hora señalado por la Junta, para que éste una vez que haya protestado el cargo como tal, emita el dictamen correspondiente, realizándose así el desahogo de la pericial médica de partes.

Si llegara a suceder que el perito médico del Instituto demandado le reconociera la invalidez al actor, entonces éste deberá allanarse a dicho dictamen para agilizar el procedimiento, turnándose los autos a proyecto de resolución.

Sin embargo, generalmente el perito médico del Instituto niega que el trabajador presente algún padecimiento, por lo que al haber discrepancia en los dictámenes médicos de las partes, la Junta responsable, de conformidad con lo estipulado por el artículo 825 de la Legislación laboral, tiene la obligación de designar un perito tercero en discordia, el cual es ajeno a las partes y quien deberá rendir su dictamen el día y hora que señale la Junta.

El desahogo de la prueba pericial médica de partes y el de la pericial tercera en discordia, se desarrollan en diferentes días y horas por la naturaleza de las mismas.

De esta manera los representantes de la Junta analizarán los dictámenes que le fueron rendidos, para darles el valor probatorio en el momento procesal oportuno.

Hemos visto la importancia que tiene la prueba pericial en materia de invalidez; sin embargo, no obstante que las Juntas toman en consideración la prueba pericial, los Tribunales Colegiados en materia de Trabajo, han sostenido que ésta no es suficiente para acreditar los extremos previstos en la Ley del IMSS, ya que también debe cumplirse el requisito de que la persona se encuentra imposibilitada para procurarse mediante un trabajo igual una remuneración superior al 50% del salario que venía percibiendo durante su último año de trabajo. De lo que se deduce que la pericial médica no es el medio idóneo para lograr el otorgamiento de una pensión de invalidez.

#### **IV.3.4. PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

Una vez que se han desahogado las pruebas, se da término de tres días a las partes para que formulen alegatos; en caso de que renunciaran a ello, una vez concluida la audiencia en su etapa de *pericial tercera en discordia*, el secretario de acuerdos de la Junta, certificará que no quedan pruebas pendientes por desahogar y declarará cerrada la instrucción turnando los autos a proyecto de resolución.

Dentro de los diez días siguientes se formulará el proyecto de resolución por escrito, en forma de laudo, que deberá contener lo siguiente:

\* Un extracto de la demanda y de la contestación, réplica y contra réplica y en su caso de la reconvencción y contestación a la reconvencción.

\* Se deben señalar los hechos controvertidos.

\* Se hace una relación de las pruebas que fueron admitidas y desahogadas, su apreciación en conciencia, señalándose los hechos que deban considerarse como probados.

\* La fundamentación y motivación en cuanto a lo resuelto de lo que se alegó y de lo que se probó.

\* Los puntos resolutivos.

Posteriormente se leerá el proyecto, se discuten las diligencias practicadas y al terminarias se procede a la votación y el Presidente declarará el resultado.

Si ese proyecto de resolución fuese aceptado, sin que se adicione o modifique algo, se elevará a categoría de Laudo y se firmará por los miembros de la Junta.

#### **IV.3.5. LAUDO**

El Laudo, es el acto jurisdiccional, en virtud del cual la Junta aplica la norma al caso en concreto, con el fin de resolver el fondo del conflicto planteado.

El artículo 840 de la Legislación laboral establece que los requisitos del laudo deberán ser los siguientes:

\* Lugar, fecha y Junta que lo pronuncie.

\* Nombres y domicilios de las partes y de sus representantes.

\* Un extracto de la demanda y su contestación que debe contener clara y concisamente las peticiones de las partes y los hechos controvertidos.

\* Enumeración de las pruebas y la apreciación que de ellas haga la Junta.

\* Extracto de los alegatos si es que éstos se formularon.

\* Las razones legales o de equidad, la jurisprudencia y doctrina que le sirva de fundamento.

\* Los puntos resolutivos.

Los Laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen, según lo establece el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo.

Mientras, el artículo 842 de la referida ley señala que los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

Además claramente en términos de la parte considerativa de la resolución dirá si el laudo es:

\* *Condenatorio*. En cuyo caso se entenderá que la parte actora, sí acreditó la acción que intentó y el demandado no justificó sus excepciones y defensas; debiéndose precisar en que consiste la condena.

\* *Mixto*. Este tipo de laudo se dicta cuando la parte actora, probó parcialmente su acción y la demandada también justificó parcialmente sus excepciones y defensas,

por lo que deberá hacerse el respectivo señalamiento de la condena y de lo que resulta absolutorio.

\* *Absolutorio.* En este caso, la parte actora no probó su acción y la demandada acreditó sus excepciones y defensas, por lo que la Junta señala que se absuelve a la demandada de todas y cada una de las prestaciones reclamadas en el escrito inicial de demanda.

Puede suceder que una vez emitido el laudo, este contenga ciertas anomalías que vulneren las garantías constitucionales de las partes en conflicto, por lo que ambas podrán interponer Amparo como un medio de defensa que tiene por objeto restituirles el pleno goce de sus garantías vulneradas. En este caso, la demanda de amparo se presenta ante la misma autoridad que emitió el laudo, la cual se encargará de turnarlo a la subsecretaría de amparos correspondiente y de ahí se enviará al Tribunal Colegiado de Circuito en materia de trabajo.

Por regla general, cuando se trata del otorgamiento de pensión por invalidez la emisión del laudo va a depender del criterio que utilicen los representantes de la Junta porque en ocasiones suelen considerar que se debe observar primero la interposición del recurso de inconformidad manifestando además que la pericial médica no es el medio idóneo para acreditar los extremos previstos en el artículo 119 de la ley del IMSS, motivo por el cual el Instituto demandado es absuelto, en cuyo caso el particular deberá solicitar el Amparo y protección de la Justicia Federal, en donde se enfrentará ante otra discrepancia de puntos de vista ya que dependiendo del criterio del colegiado, el laudo reclamado quedara firme o se le solicitará a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que emita otro.

Después de que el laudo ha quedado firme se debe realizar una promoción, dependiendo de los requerimientos del laudo emitido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, podrá tratarse de un incidente de liquidación o un auto de

ejecución; en el primer caso, y una vez admitida la promoción la Junta deberá señalar fecha y hora de la celebración de audiencia incidental en la cual el demandante se podrá allanar a la cantidad ofrecida por el apoderado del Instituto Mexicano del Seguro Social o solicitar que se turnen los autos a proyecto de resolución incidental.

Cabe mencionar que, contra esa resolución incidental, tanto el demandante como el demandado podrán interponer nuevamente amparo, y, por lo general es el Instituto el que se ampara, por lo que el juicio se dará por terminado una vez que el demandado cumpla con las prestaciones a que fue condenado en el laudo o resolución incidental respectiva, con lo cual se archiva el expediente por carecer de materia.

De todo lo expuesto, cabe mencionar que el tiempo que transcurre desde la presentación de la demanda hasta que se cumplimenta el laudo, es lamentablemente de aproximadamente 5 años.

#### **IV.4. PROPUESTA**

Una de las clases que desafortunadamente se ha visto menos favorecida es la clase trabajadora, quien ha sido siempre el sector más castigado de nuestra sociedad, muestra de ello son sus bajos salarios y su poca seguridad jurídica; ante tal situación, resulta obvio que el Estado tiene la obligación de establecer medidas encaminadas a su protección para proporcionarle servicios médicos y la garantía de una pensión.

Beneficios que deben tener los trabajadores que se precien de vivir en un Estado de Derecho en donde se debe hacer cumplir la ley sin contravenir las disposiciones constitucionales por ser ellas la supremacía jurídica de nuestro entorno social.

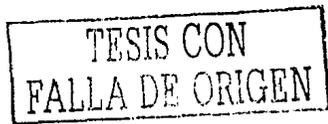
Desde que inicia su vida laboral, el trabajador está expuesto a situaciones de riesgo profesional así como al deterioro natural de su salud que en ocasiones, llegan a producirle hasta un estado de invalidez y que no obstante no tener relación alguna con su trabajo, le impiden seguir laborando, por lo que su salud y su economía se ven mermadas.

El IMSS debe prever dichas contingencias que en razón de salud y economía lleguen a presentar las personas adscritas a él. Dicho organismo, fue creado para satisfacer las necesidades de los trabajadores que se ubiquen dentro de los supuestos de su ley, por lo que debe cumplir con los fines para el cual fue establecido que son: procurar prestaciones en especie y en dinero, principalmente.

La relación jurídica entre el Instituto y el trabajador genera derechos y obligaciones que deberán observar ambos para garantizar la plena armonía y el derecho a la salud; lo cual únicamente puede ser posible si existen disposiciones que protejan al trabajador y que sean garantizadas por el Estado, en virtud de que éste no debe olvidar que su desarrollo económico depende en gran medida de la clase trabajadora.

Ante tales circunstancias resulta increíble que existan disposiciones que lejos de ayudar al trabajador lo perjudiquen, y lo que es peor, que aun cuando a todas luces tales preceptos son inconstitucionales, los tribunales se atrevan a exigir su cumplimiento.

Nos referimos particularmente a las disposiciones establecidas en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, en donde pensamos que se vulneran las garantías del gobernado; sin embargo, a decir de la SCJN esto no es así, tal como se observa en la *tesis jurisprudencial IV.1o.P.C.2 A, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Marzo de 1999. Página 1450, que señala lo siguiente:*



"RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. NO CONSTITUYE UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, NI LA EXIGENCIA DE QUE SE AGOTE CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. De acuerdo con el artículo 295 de la Ley del Seguro Social, las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo 294 de la propia ley. Ahora bien, tal recurso, por su propia naturaleza, no es equiparable a un procedimiento conciliatorio, ya que éste se caracteriza por buscar la composición del conflicto a través del acuerdo o consentimiento de los interesados, mientras que el referido recurso constituye un medio legal de defensa que tiene el afectado para impugnar el acto de que se trate, a fin de que se revoque, anule o modifique, con la obligación para el órgano respectivo de pronunciar una resolución, la cual debe ser el resultado del análisis de los argumentos y pruebas correspondientes, y sujetarse a las disposiciones aplicables, según se deduce del contenido de los artículos 1o., 2o., 4o., 16, 23, 24 y 25 del Reglamento del Recurso de Inconformidad publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio de mil novecientos noventa y siete. Por otra parte, conforme al artículo 17 de la Constitución Federal, la justicia debe administrarse en los términos que establezcan las leyes, los cuales, por la variedad de situaciones y por la naturaleza misma de la Constitución, se deben indicar en las leyes secundarias. En consecuencia, el hecho de que el Constituyente omitiera mencionar expresamente en el citado precepto los recursos administrativos, no significa que la exigencia de que se agoten pugne con la propia disposición; máxime que el recurso de mérito tiende desde luego a la consecución de los fines de la justicia, pues a través de él es claramente factible que se restablezca el derecho lesionado".

No debemos olvidar que los órganos encargados de emitir jurisprudencia o tesis aisladas de algún caso en particular, realizan una interpretación del precepto jurídico que se somete a su consideración; sin embargo, en ocasiones puede ser injusta.

El artículo 295 de la ley del IMSS establece la obligatoriedad de agotar el Recurso de Inconformidad, al señalar que antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el trabajador o sus beneficiarios deben agotar previamente dicho recurso, en nuestra opinión no debería existir tal obligatoriedad por las siguientes razones:

\* Si tomamos en cuenta que un precepto es inconstitucional por el simple hecho de regular situaciones que no se encuentran previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es el caso de la obligatoriedad del recurso en análisis, la cual no se encuentra prevista en ninguna parte de nuestro máximo ordenamiento jurídico, podríamos considerarla una disposición inconstitucional.

\* En la ley Federal del Trabajo no se prevé agotar instancia alguna para poder acceder a la impartición de justicia por parte de las Juntas, resultando lesivo a los intereses del particular el tener que acudir obligatoriamente ante la misma autoridad que emitió el acto que le perjudica.

\* En materia laboral las partes que intervienen en el conflicto lo hacen en igualdad de circunstancias, es decir, tanto el IMSS como el trabajador tienen los mismos derechos, por lo que es ilógico que el primero pretenda hacer que la otra parte observe un procedimiento que él mismo resuelve; además, resulta notoriamente violatorio del artículo 17 constitucional el que la misma Junta considere que así debe ser. Con su actuación se ubica en un plano de favorecer a una de las partes, que resulta ser el IMSS, con lo que se retarda la impartición de justicia.

La actual Ley del Seguro Social se ha alejado de los principios básicos de seguridad social que deben proporcionarse a la clase trabajadora, al establecer disposiciones que lejos de beneficiarle le perjudican; además, el Estado no debe perder de vista que es su obligación atender las necesidades de dicha clase tan importante en la economía nacional.

Ahora bien, por lo que hace a los trabajadores que solicitan al IMSS una pensión por invalidez, y éste determina que no se cumplen los requisitos necesarios para su otorgamiento, resulta innecesario agotar el recurso de inconformidad porque generalmente la resolución tiende a la confirmación del acto.

Además de que, durante el tiempo en el que se encuentra solicitando dicha pensión, el trabajador tiene que enfrentarse a las circunstancias inherentes a la sociedad que le rodea, ante un total estado de indefensión ya que el Instituto exige como requisito que no se encuentre laborando al momento de solicitar su pensión, o que acredite que se encuentra imposibilitado para procurarse mediante un trabajo igual una remuneración superior al cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo.

Luego entonces, no sólo tiene que enfrentarse al factor físico, sino también económico, tanto de él como de sus dependientes económicos, por lo que resulta indispensable realizar una reforma a la Ley del Seguro Social que le permita obtener con facilidad las prestaciones que ella misma prevé.

Dicha reforma debe hacerse con la finalidad de garantizar los derechos mínimos de los trabajadores que se encuentren en estado de invalidez, porque quizá estos son los que en primera instancia se ven más afectados por el establecimiento de disposiciones que se emiten para todos los asegurados, ya que cuando se trata de sujetos que sufren riesgos profesionales generalmente éstos se reincorporan nuevamente al trabajo, lo cual no sucede con los inválidos, quienes para seguir gozando de su pensión el Instituto pide como requisito que no laboren, ya que en caso contrario les será suspendida la misma.

De ahí que consideramos que una posible solución al problema existente, y, para un fácil acceso al otorgamiento de pensiones sería la reforma a los artículos 294 y 295 de la ley del seguro social, en los siguientes términos:

El artículo 294, a la letra dice:

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

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

La reforma propuesta señalaría:

“Cuando los patrones, y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, *exceptuándose a los asegurados que se encuentren solicitando una pensión por invalidez*, consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, *podrán acudir* en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente”.

Se debe eliminar el segundo párrafo del citado artículo, para derogar la obligatoriedad de agotar dicho recurso.

La razón de exceptuarse a los sujetos en estado de invalidez, radica en que al no estar ellos contemplados dentro de tal precepto, estos tendrían que acudir ante la Junta Federal Especial de Conciliación y Arbitraje directamente a dirimir las

controversias que se susciten con el Instituto en relación al otorgamiento de su pensión.

Por otro lado, el artículo 295 de la Ley del Seguro Social textualmente señala:

“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”.

Se propone lo siguiente:

“Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, *podrán tramitarse ante el mismo Instituto a través del recurso de inconformidad, o bien, acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, exceptuándose a los sujetos que pretendan pensionarse por invalidez, quienes deberán acudir directamente ante la Junta respectiva*”.

Al establecerse que los sujetos inválidos acudan directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, se estaría garantizando su pleno derecho a acceder a la aplicación de justicia por un órgano jurisdiccional que es ajeno a las partes, ya que se sujetaría a analizar lo que éstas le hagan llegar y en dónde cada una va a tratar de acreditar los extremos de su dicho; además de que dentro del proceso laboral, quien determina los padecimientos del actor es un perito tercero, por lo que ya no se deja a discreción del Instituto establecer el grado de invalidez.

Para las personas en estado de invalidez resulta innecesario inconformarse ante el propio Instituto, porque éste siempre tiende a negar que el trabajador presente padecimientos que le generen la invalidez, aun cuando sea evidente. Si dichas personas ya no pueden procurarse un medio de subsistencia, lo ideal es que no se

les imponga agotar el Recurso Administrativo, que además genera gastos para su tramitación. En este caso sólo se puede acudir a un abogado particular quien se encargara de asesorarlo y al cual obviamente le tendría que cubrir sus honorarios, luego entonces se vería más afectado en su economía, máxime que ya no labora y no tiene los medios económicos para sufragar los gastos requeridos.

Sin embargo, si el trabajador demanda ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el laudo que quede firme es favorable a él, y se llega hasta la cumplimentación del laudo, tiene más garantías de que efectivamente se le va a respetar su pensión, ya que en caso contrario podrá acudir ante la misma Junta y esta podrá obligar al Instituto a cumplir con lo pactado, con base en las facultades de ejecución que la Ley Federal del Trabajo le confiere.

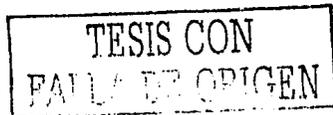
## CONCLUSIONES

*PRIMERA.* A lo largo de la historia de México, hemos visto que los trabajadores han luchado por sobrevivir ante las injusticias de que eran objeto al ser considerados como simples cosas y no dárseles el trato humanitario que requerían, abusos que provenían en primera instancia de las personas a quienes prestaban sus servicios. No teniendo otra alternativa tuvieron que recurrir a las luchas armadas para lograr que sus derechos fueran plenamente reconocidos a nivel jurídico y no sólo verbalmente; consiguiendo su más grande logro cuando sus derechos se elevaron a garantías constitucionales en el año de 1917.

*SEGUNDA.* No obstante ver contemplados sus derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, era necesaria la creación de leyes reglamentarias del artículo 123 por lo que se crea en 1931 la Ley Federal del Trabajo para ampliar las garantías a los trabajadores, misma que prevería la forma en que el trabajador podría hacer valer los derechos que ella tutelaba; y posteriormente surge la Ley del Seguro Social cuya finalidad sería proteger al trabajador contra toda clase de riesgos y enfermedades a que estuviere expuesto.

*TERCERA.* El trabajador, es la persona física que al prestar sus servicios a otra ya sea física o moral, contribuye al desarrollo de nuestra sociedad, toda vez que constituye el pilar sobre el que se desenvuelve la economía nacional, desempeñando una labor muy importante dentro de toda la colectividad, por lo que al verse imposibilitado para trabajar no sólo afecta a su entorno familiar sino a la sociedad entera porque en ella es en donde se desarrolla y forma a la vez parte de ésta.

*CUARTA.* Tanto el Derecho del Trabajo, como la Seguridad Social tienen como principal objetivo proteger a la clase más necesitada, siendo casi siempre la trabajadora, por lo que ambas tienen una estrecha relación en sus inicios, en



donde observamos que se tomaban indistintamente las medidas laborales y de previsión social, considerándolas como un todo; sin embargo, posteriormente se hizo necesaria la separación de ambas medidas en diferentes leyes.

*QUINTA.* La necesidad de un determinado sector de la población hizo evidente que el Estado se viera obligado a establecer medidas de seguridad social para garantizar determinadas prestaciones a los trabajadores. Se crea la primera Ley del Seguro Social vigente a partir de 1943, luego de haber pasado por grandes penurias, el trabajador se vio recompensado con dicha disposición que ya no solo le brindaba protección a él sino también a sus familiares.

*SEXTA.* La finalidad de la seguridad social debe ser brindar protección al trabajador que lo necesite, en el caso que se ubique dentro del supuesto jurídico contemplado en su ley reglamentaria; asimismo, debe extenderse dicha protección a sus familiares, a través de un ordenamiento jurídico sobre el que versen las bases de aplicación y cumplimentación de tales beneficios, por lo que consideramos que la nueva ley no cubre con tales expectativas al establecer disposiciones como las contenidas en los artículos 294 y 295 de la ley del IMSS que retardan el efectivo acceso a una pensión de invalidez, con lo que deja al inválido ante una situación de total indefensión para solventar sus exigencias tanto personales como familiares.

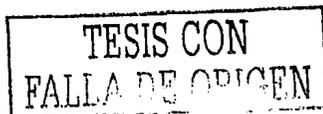
*SEPTIMA.* Muchos tratadistas consideran que el recurso administrativo es un medio que ayuda a restaurar en forma rápida los derechos lesionados de los particulares; sin embargo, cuando se trata de una institución como el IMSS en donde existe una verdadera falta de concientización por parte de sus órganos representativos, consideramos que más que beneficiarle le perjudica y retrasa la aplicación de una verdadera justicia conforme a derecho, ya que al dejarse al arbitrio del IMSS determinar si el trabajador amerita o no una pensión de invalidez, su tendencia siempre es negar que presente padecimiento alguno.

*OCTAVA.* El Instituto al acudir ante los tribunales jurisdiccionales, lo hace en calidad de parte demandada y no como autoridad, lo cual quiere decir que se encuentra en igualdad de circunstancias para con el trabajador, luego entonces no debe exigir el cumplimiento de un recurso que él resuelve en vía administrativa porque se le estaría dando un poder ilimitado para con el trabajador, propiciando la desigualdad de las partes en el proceso.

*NOVENA.* Las disposiciones relativas al otorgamiento de pensión de invalidez resultan a todas luces perjudiciales para el trabajador, al exigirle requisitos como el de acreditar que no puede trabajar, con lo cual consecuentemente se le obliga a que en el momento mismo de que solicite su pensión debe estar inactivo, laboralmente hablando, con lo que se afecta su economía y su salud, ya que mientras se resuelve si tiene derecho o no a ella se le suspenden todos los servicios médicos.

*DÉCIMA.* La Ley del Seguro Social faculta al Instituto, como el encargado de determinar el grado de invalidez de una persona, prestándose a la práctica arbitraria por parte de los médicos que están a su cargo, quienes siempre emiten dictámenes desfavorables al trabajador.

*DÉCIMAPRIMERA.* La ventilación de las controversias suscitadas entre el asegurado y el Instituto ante un órgano administrativo con facultad jurisdiccional, como lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, constituye una garantía para el trabajador que solicita una pensión de invalidez, en virtud de que dicho órgano es ajeno a las partes y para resolver a conciencia el conflicto, deberá allegarse de los elementos que ellas mismas le proporcionen.



**DÉCIMASEGUNDA.** La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, es el órgano establecido constitucionalmente para conocer de todas las controversias que tengan relación con el trabajador, por lo que es la idónea para conocer de los conflictos planteados por él en el caso de requerir de una pensión de invalidez.

**DÉCIMATERCERA.** Es necesario que se modifique la ley del IMSS en el sentido de que toda aquella persona que se encuentre en estado de invalidez deba acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje quien será el órgano encargado de administrar justicia, y al ser ajeno a las partes, el trabajador tendrá una mayor posibilidad de obtener una respuesta favorable a sus intereses.

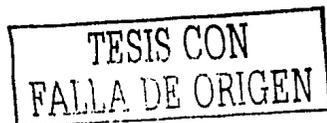
**DÉCIMACUARTA.** Con dicha modificación se estaría garantizando el acceso de los trabajadores en estado de invalidez a una administración de justicia pronta, imparcial y expedita, ya que por su lamentable condición física necesitan ser atendidos con urgencia, tanto en su salud como en su economía.

**DÉCIMAQUINTA.** Todo trabajador que ha dedicado gran parte de su vida al trabajo, tiene derecho a que se le otorgue una pensión en virtud de las cotizaciones que ha generado al Instituto, máxime si se encuentra en un estado de invalidez porque al haber servido a la economía nacional debe esperar por parte del Estado una compensación al gran esfuerzo que realizó.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, D.F., 1993. Pp. 897.
2. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Parte General. Edit. Porrúa, México, D.F., 1996. Pp. 566.
3. Aguilar y Quevedo, Adolfo. Filosofía del Derecho para el Desarrollo Integral del Inválido y su Familia. El Foro. México. Órgano de la Barra Mexicana. Colegio de Abogados. Julio-Diciembre, 1981. Nos. 7 y 8. Séptima Época, pág. 40.
4. Báez Martínez Roberto. Derecho de la Seguridad Social. Edit. Trillas. México, D.F., 1991. P.p. 336.
5. Barajas Montes de Oca, Santiago. Derechos del Pensionado y del Jubilado. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Talleres de Formación Grafica, México, D.F. 2000. Pp.69.
6. Bejarano Sánchez, Miguel. Obligaciones Civiles. Edit. Harla, México, D.F., 1998. Pp. 621.
7. Borrajo Dacruz, Efrén. Estudios Jurídicos de la Previsión Social. Edit. Aguilar, S.A., Madrid, 1963.
8. Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Edit. Harla, México, D.F., 1990. P.p. 312.
9. Carrillo Prieto, Ignacio. Panorama del Derecho Mexicano del Trabajo. Derecho de la Seguridad Social. Edit. MCGRAW-HILL. México, D.F. Pp. 48.
10. Climent Beltrán, Juan B. Derecho Procesal del Trabajo. Edit. Esfinge, S.A. de C.V. Naucalpan, Estado de México, 1999. P.p. 364.

11. Dávalos Mejía José. Derecho Del Trabajo I. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1998.
12. De Buen Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo I. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1999. Pp. 931.
13. De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Edit. Porrúa, México, D.F., 1999. P.p.776.
14. Delgadillo Gutiérrez, Humberto. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso. Edit. Limusa, Méx., D.F., 1996. P.p. 205.
15. Delgadillo Gutiérrez Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. 1er curso. Edit. Limusa, México, D.F. 1996, P.p. 235.
16. Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, Méx., 1994. P.p. 364.
17. Díaz de León, Marco Antonio. La prueba en el Proceso Laboral. Edit. Mc Graw Hill, México, 1997 P.p. 958.
17. Diccionario Terminológico de Ciencias Médicas. Ediciones Salvat Mexicana, México, D.F., 1980, pág.324.
18. Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo Tomo II. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1996. P.p. 317.
19. Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Libro Primero. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1997. Pp. 506.
20. García Flores, Margarita. La Seguridad Social y la Población Marginada. Edit. UNAM, México, D.F. 1989. P.p. 176.



21. García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México, D.F., 1998. P.p. 444.
22. González y Rueda, Porfirio Teodomiro. Previsión y Seguridad Sociales del Trabajo. Noriega Editores. México, D.F., 1989. Pp.527.
23. Gully, Adolfo. La Revolución Interrumpida. Edit. El Caballito, Méx., D.F., 1989, Pp. 410.
24. Narro Robles, José. La Seguridad Social Mexicana en los Albores del Siglo XXI. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993. P.p. 158.
25. OIT. Introducción a la Seguridad Social. Edit. Alfa Omega, México, D.F., 2002. P.p. 205.
26. Pérez, Roberto. Principios de Derecho Social y de Legislación de Trabajo. La Paz. Pág. 467.
27. Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Edit. Porrúa, Méx., D.F., 1999. Pp. 550.
28. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Edit. Porrúa, Méx. D.F., 1999. P.p. 900.
29. Vázquez Martínez, Heliodoro. Productividad y Seguridad en el Trabajo, Edit. Diana, México, D.F., 1992.

#### LEGISLACIÓN CONSULTADA

- \* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, México, D.F., 2002.
- \* Ley del Seguro Social. Editorial PAC., SA DE CV., México, D.F. 2002.
- \* Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, México, D.F., 2002.

