



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

**PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ANTE EL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXÁMENES PROFESIONALES**

T E S T S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

ANA MARIA ORTIZ MURGUIA

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA

1985



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS GENERALES DE LA <u>SEGURI</u> DAD SOCIAL	5
1.- Antecedentes historicos de la seguridad social en el derecho mexicano	6
1.1.- México colonial	9
1.2.- México independiente	14
1.3.- Epoca revolucionaria	24
1.4.- Epoca moderna	39
2.- Conceptos doctrinales	47
2.1.- Definición de seguridad social	48
2.2.- Definición de seguro social	56
2.3.- Naturaleza jurídica y fundamentos de la seguridad social	60
CAPITULO SEGUNDO: ANALISIS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y ORGANIZACION DEL <u>INS</u> TITUTO MEXICANO DEL SEGURO SO- CIAL	70
1.- Naturaleza jurídica de la ley del seguro social	70

	Pag
1.1.- Aspecto doctrinal	71
1.2.- Aspecto formal	90
2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social	93
2.1.- Su organización y funcionamiento	94
2.2.- La reforma administrativa	100
3.- La Ley del Seguro Social con respecto a otros ordenamientos jurídicos de la misma materia	104
3.1.- La Ley del I.M.S.S. -- La Ley del I.S.S.S.T.E.	106
3.2.- La Ley del I.M.S.S. La Ley del I.S.S.F.A.M.	109
CAPITULO TERCERO: PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ANTE INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	116
1.- Aspectos legales	117
1.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	117
1.2.- La Ley Federal del Trabajo	120
1.3.- La Ley del Seguro Social y sus reglamentos	121
2.- El procedimiento administrativo de ejecución	123
2.1.- Teoría del proceso	124
2.2.- Disposiciones generales del proce- so administrativo de ejecu- ción	128

	Pag
2.3.- El derecho de petición y el derecho de aclaración	138
3.- El recurso de inconformidad	146
3.1.- Análisis del recurso de inconfor- midad	148
3.2.- Forma en que se interpone el recur- so de inconformidad	152
3.3.- Algunos casos prácticos del recurso de inconformidad	166
CONCLUSIONES	190
BIBLIOGRAFIA	197

INTRODUCCION

La elaboración de esta introducción, es con el fin de presentar al lector una panorámica sobre el contenido de esta tesis.

No se puede empezar a hablar de los procedimientos y recursos que se interponen ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, sin antes haber hablado de la seguridad social y es por ello que en el capítulo primero, se trata específicamente a ésta, al ubicarla en forma rápida en el entendimiento del lector, mediante una historia de antecedentes y la utilización un poco más enfocada de algunos conceptos empleados por varios autores sobre el término de seguridad social, Seguro Social, fundamentos y principios de la seguridad social.

Dentro de la estructura económica del país, se encuentra establecido un sistema de seguridad social, en el cual se localizan dependencias públicas, federales o locales, organismos descentralizados o de participación estatal y organismos privados encargados de llevarlo a sus objetivos.

Por lo anterior, en el capítulo segundo se habla de la naturaleza jurídica de la Ley del Seguro Social exponiendo la formalidad de la ley, los aspectos doctrinales que le dieron origen en el año de 1943; se observa la estructura y funcionamiento del Seguro Social de conformidad a las facultades de sus organismos principales. Se menciona la reforma administrativa como consecuencia del mejor funcionamiento de la institución pues se simplificaron tramites administrativos y son más eficientes los servicios descentralizados.

Considerando que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es la base del sistema de seguridad social en México pero que existen otras instituciones del mismo carácter, realizamos un estudio comparativo de la Ley del I.S.S.T.E., Ley del I.S.S.F.A.M. y la Ley del I.M.S.S.

En el capítulo tercero se analizan los procedimientos y recursos, explicando las bases legales del tema, y por ello mencionamos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social con sus reglamentos. Encuadrando así a los procedimientos y recursos en un marco legal.

Se desarrolla claramente el procedimiento administrativo de ejecución, como medio utilizado por el instituto para allegarse los medios económicos para su subsistencia y funcionamiento, cuando los obligados no paguen las cuotas obrero-patronales.

El presente trabajo está encaminado a proporcionar una idea más concreta y específica de lo que representan los procedimientos y recursos jurídicos, como defensa de los particulares frente a las resoluciones del instituto, en cuanto que éste afecte el interés o el patrimonio de los particulares; en consecuencia mencionamos la importancia del derecho de aclaración, el derecho de petición y el medio importante como defensa: El recurso de inconformidad, que reglamenta el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, asimismo llegamos al estudio del artículo 275 de la Ley en mención, cuando el afectado por el instituto no quiera realizar o agotar el recurso de inconformidad, se dirija directamente a la Junta de Conciliación y Arbitraje cuando se trate de prestaciones de servicios o calificación de accidentes de trabajo.

Estudiamos algunos casos prácticos del recurso de in

conformidad para mejor entendimiento del tema.

Los recursos y procedimientos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, resultaron de suma importancia, - ya que es poco común que los asegurados principalmente, no hagan uso de recurso de inconformidad o del derecho de aclaración o derecho de petición, y todo por falta de información. También observamos en la investigación que la mayoría de las personas piensan que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es una institución suprenotente en cuanto a su poder jurídico, y que no hay nada que pueda negársele; pero nuestro tema nos da un panorama diferente, y así se advierte que el patrón, los asegurados o sus beneficiarios nunca estarán indefensos ante las resoluciones que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social claro siempre y cuando afecte sus intereses y que no estén conforme a la ley.

Es nuestro deseo personal, que el presente trabajo sirva de guía y resulte de utilidad para cualquier persona que tuviere alguna duda en la práctica y aplicación en lo que se refiere a los recursos y procedimientos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL

DERECHO MEXICANO

1.1.- MEXICO COLONIAL

1.2.- MEXICO INDEPENDIENTE

1.3.- EPOCA REVOLUCIONARIA

1.4.- EPOCA MODERNA

2.- CONCEPTOS DOCTRINALES

2.1.- DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL

2.2.- DEFINICION DE SEGURO SOCIAL

2.2.- NATURALEZA JURIDICA Y FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD

SOCIAL

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social nace de una evolución universal como respuesta colectiva al problema de la inseguridad de la existencia humana ya que el hombre primitivo vivió bajo la amenaza ineludible de la inseguridad como los fríos, los calores, el rayo, las sequías, las lluvias torrenciales, las cosechas pérdidas, los incendios, la peste y la muerte.

La inseguridad y el temor unió al hombre, lo cual — dio origen a la organización social cuyo control lo ejerce primeramente los miembros más ancianos del grupo, es lo que se llama gerontocracia. Al ser un sentimiento inherente a la naturaleza humana el preocuparse por asegurar los medios necesarios para atender a las posibles necesidades presentes y futuras, no es de extrañarse encontrar normas e instituciones de seguridad social en los — pueblos y culturas de México antes de la conquista de la Nueva España.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO

La seguridad social su inicio y evolución, son todo un largo proceso del hombre y de la sociedad, por lo que es imposible asegurar que nace en un lugar, exclusivamente de una filosofía o de un movimiento social, es como -- ya se dijo, una respuesta colectiva del hombre al problema de la inseguridad, y este proceso se presenta en distintas épocas y sociedades, por lo que sólo se hablará de algunos casos y ejemplos que se consideran de interés --- pues resultaría materialmente imposible el escribir la -- historia completa del surgimiento de la seguridad social.

Por ello hemos dividido en cuatro aspectos importantes el estudio de los primeros intentos por establecer -- un sistema de seguridad social en México; la separación -- realizada es de acuerdo a los momentos históricos que vivió nuestro país, y ellas son: 1.- México colonial, 2-- México independiente, 3.- Epoca revolucionaria y 4.- E--- poca moderna.

La historia de México resulta ser interesante, par---

tiendo desde las primeras culturas llegando a la época moderna, el motivo del estudio de los antecedentes de la seguridad social en México, es contemplar la existencia de un sistema de seguridad aun en los pueblos más antiguos de México, como respuesta a la inseguridad en que se hallan al emigrar al continente americano los primeros hombres a la mesoamérica.

Entre las primeras culturas más sobresalientes, situamos a la cultura maya, la cultura azteca y la cultura mixteca, de ellas hablaremos brevemente.

La cultura maya, sobre todo la del Norte, se establece en Yucatán después del siglo X, con emigrantes del Viejo Imperio, destacaron entre sus pobladores los cochenes, los cocones y los itzaes; tienen un sistema social basado en el vasallaje y su organización política es de gran importancia en su desarrollo, aunque con la llegada de los españoles se extingue esta cultura.

Se afirma que la cultura mexicana o azteca se forma por habitantes procedentes de Aztlán, de donde emigraron con otras tribus que hablan en náhuatl; se instalaron en el valle de México, tenían un sistema de propiedad de la

tierra divididas en barrios o calpullis, subdividiéndolos por diferentes usos; se dice que su organización social - fue numerosa y complicada, en cuanto a su gobierno radica en el tiacatecohtli o monarca designado por el Hacopan.- Su educación doméstica fue muy severa, sus colegios p^ubli- cos fueron el telpocheall para plebeyos, el calmécac para los nobles y el cuicacalli para las bellas artes.

La cultura mixteca se desarrolló en la región monta- ñosa del valle de Oaxaca, destacando entre sus pobladores orfebres y artesanos que trabajaron materiales muy varia- dos; asimismo tuvieron un profundo culto a los muertos me diante ofrendas y su religión fue totémica y politeísta.

Estas tres culturas fomentaron un régimen de seguri- dad social de acuerdo a sus necesidades; en el derecho in diano se trata de resolver el problema de la inseguridad despertando este en principios religiosos y en razones de orden positivo, teniendo como base proporcionar libertad y considerar vasallos libres a los indígenas y que traba- jen. Por otra parte el sistema de gobierno existente en esta cultura tenía una institución que repartía produc--

tos que estaban almacenados o dispensaban de tributo a -- los aborígenes cuando perdían sus cosechas o sus mercancías destinadas al comercio; tal institución y los existentes hospitales y orferinatos se sostenían con el erario y en ocasiones por las rentas de los gobernantes o -- emperadores.

De esta forma se encuentra México a la llegada de -- los conquistadores españoles y por lo cual afirmamos que tenían una seguridad social colectiva de acuerdo al sistema de organización política, social y económica.

1.1.- MEXICO COLONIAL

Los primeros contactos de los españoles con la tierra mexicana se efectuaron en 1517, cuando la expedición mandada por Francisco Hernández de Córdova fue a dar a -- las costas de Yucatán; Diego de Velázquez como gobernador de Cuba, envía una expedición al mando de Hernán Cortés; después de vencer algunas tribus mayas de Tabasco, el 22 de abril de 1519 fundó la ciudad de Villa Rica de la Vera Crúz. Cortés siguió el derrotero de las expediciones an-

teriores, se alió con los tlaxcaltecas y conquisto Cholula, marchando por fin sobre Tenochtitlán. Conquistada la capital el dominio español se impuso rápidamente en todo el país, iniciándose así el llamado período colonial.

Los organismos que secundaban el gobierno de los virreyes eran: La Casa de Contratación de Sevilla fundada en 1503 y el Real Consejo de Indias, creado por Carlos V en 1524; en 1535 se nombró como primer virrey a don Antonio de Mendoza, quien favoreció la exploración del país y declaró la libertad de los esclavos y redujo los tributos de los indígenas, por lo que fue llamado el Padre de los Indios. Se puede afirmar que estas fueron las primeras ideas de seguridad social en la Nueva España ya que la corona española dictó medidas tendientes a dar protección al aborigen y al propio español a través de medidas económicas y jurídicas; la vida colonial se desarrolló al amparo de reglamentos de trabajo en el campo, talleres y obrajes.

En la Recopilación de 1680 de las Leyes del Reino de las Indias, se encuentran puntos favorables para los indios, ya que tenían disposiciones o reglas para prote--

ger a los aborígenes, como normas de buen trato y estatutos del trabajo humano que constituye un germen de la -- idea del derecho social; de las Leyes de Indias las más -- importantes son:

Ley I, Título I, Libro VI, señala que donde fuera posible se pondrán escuelas de la lengua castellana para -- que la aprendan los indígenas.

Ley I, Título II, Libro VI, señala que los aborígenes sean libres y no sujetos a servidumbres.

Ley IX, Título II, Libro II, establece que los fiscales sean protectores de los aborígenes, los defendieran y alegen por ellos.

Ley IX, Título XII, Libro IV, establece que no se -- dieran tierras en perjuicio de los aborígenes y las pagadas se devuelvan a sus dueños y que los indígenas puedan cortar madera de los montes para su provecho.

Ley X, Título IX, Libro III, señala la obligación -- de los virreyes y gobernadores, el informe del trato y estado de los indígenas.

Ley XII, Título IX, Libro IV, establece que los encomendadores realicen juramento judicial frente al goberna-

dor, con fe del escribano, juramento de tratar bien a los aborígenes.

Los misioneros también realizaron obras para la seguridad de los aborígenes; don Vasco de Quiroga fundó uno de los primeros hospitales de América, situado en la ciudad de México denominado de Santa Fe; los virreyes también contibuyeron a satisfacer las necesidades de los indígenas estableciendo una mejor política y administración a las ya existentes Cajas de Comunidad de Propiedad Colectiva, señalando que los fondos reunidos fueran de beneficios comunes, sosteniendo al mismo tiempo a los hospitales para pobres y auxiliar a enfermos y viudas, de igual forma auxiliar a los monasterios. (1)

La minería fue la explotación más productiva de la Nueva España y estuvo sujeta a numerosas privilegios y establecimientos; en la industria manufacturera se estructuraron las bases gremiales, cada gremio tenía ordenanzas y existía un juez especial encargado de velar por el exacto

(1) Héctor Riestra Córdova, Apuntes de Seguridad Social, México, 1983, Facultad de Derecho, U.N.A.M. Ciudad Universitaria.

cumplimiento de los mismos.

Desde estos momentos empieza a ser más problemática la situación, pues ya no sólo hay explotación de los indígenas sino también de la clase trabajadora.

Todo ello contribuyó a preocuparse cada día más por establecer una seguridad social en México, pero sólo se preocupaban de la seguridad de los administradores públicos, de los pertenecientes a la clase política y socialmente activa, de tal forma encontramos en esta época que el 12 de enero de 1763, se establece una institución que proporciona a los ministros de Audiencia, Tribunales de Cuentas y oficiales de Hacienda, determinados beneficios, otorgando a sus viudas e hijos las subvenciones establecidas en sus reglamentos. Los montepíos de viudas y pupilas, empiezan a trabajar hasta el año de 1770 estableciéndose descuentos sobre el sueldo para asegurar una suma que permita conceder subsidios a los familiares del asegurado.

Los montepíos, los gremios y corporaciones religiosas en México, contribuyeron poderosamente a la creación de sociedades mutualistas y unidades de seguridad colectiva.

Se observa a través de tres siglos de sujeción de la

Nueva España con respecto del gobierno español, la desigualdad social, el abuso en la explotación de la colonia, el despotismo de sus gobernantes, la decadencia de España y el descontento de toda la población preparan el camino para lograr la independencia de la Nueva España.

1.2.- MEXICO INDEPENDIENTE

Interesante resultó el estudio de la legislación de los repartimientos y de la encomienda, de los hospitales, de los gremios y de los grandes misioneros; de las ordenanzas que exigieron el cumplimiento de los deberes sociales. Por ello siguiendo el transcurso de la historia de México pasamos a la Independencia, que tuvo como antecedente inmediato la Primera Junta de Gobierno, que siguiendo el ejemplo de las que entonces se constituían en España fue propuesta por el Lic. Francisco Primo de Verdad el 19 de julio de 1808.

El virrey José de Iturrigaray aceptó la idea pero los latifundistas españoles se opusieron y dieron un golpe de estado, apresaron al virrey e hicieron que éste re-

gresase a España, mientras que la Audiencia a su vez, contra todo derecho, nombraba nuevo virrey a don Pedro Caribay. Dos juntas fueron constituidas en San Miguel Allende y en Querétaro, la primera encabezada por Ignacio Allende y la segunda por el cura Miguel Hidalgo y Costilla.

El 16 de septiembre de 1810, Hidalgo reunió a sus seguidores en el atrio de la parroquia de Dolores, con lo que comenzó la guerra de Independencia. Así el 5 de diciembre del mismo año, Hidalgo ordenó a los jueces guanajuatenses se devolvieran las tierras a los indígenas que habían sido injustamente desposeídos, declarando al mismo tiempo la abolición de la esclavitud. Hidalgo marchó hacia la capital sin embargo desiste del ataque a México, por lo que derrotadas las fuerzas de la independencia Hidalgo es fusilado el 30 de julio de 1811.

Una nueva junta constituida en Zitácuaro nombró jefe del ejército insurgentes a José María Morelos y Pavón, el cual convoca al Congreso de Chilpancingo, en donde el 6 de noviembre de 1813, es declarada la Independencia de México, en el mismo año y congreso emitió tres documentos que resumen sus tendencias progresistas: Los Sentimientos

de la Nación, el Acta de Independencia de la América Septentrional y la Constitución de Apatzingán. Los Sentimientos de la Nación es el documento importante para nuestra materia, ya que contiene aspectos de naturaleza social y ellos son:

" La libertad absoluta de América con respecto a España o cualquier otra nación".

" Soberanía popular, depositada en sus gobernantes y división del gobierno en tres poderes, Legislativo, Judicial y Ejecutivo."

" Asentamiento de la libertad de la nación, que no se obtendría hasta sustituir el gobierno despótico de los españoles y expulsar a éstos del país."

" Mediante leyes emitidas por el congreso, buscar un nuevo sentido patriótico, tratando de moderar la riqueza y mitigar la pobreza; pedía aumentar los salarios, mejorar las costumbres y combatir la ignorancia".

" Luchar por la igualdad social proscribiendo la esclavitud y las castas, para que las distinciones fueran sólo por la conducta de la gente."

Después de la declaración de la independencia, las -

posibilidades políticas por las que optó la burguesía para constituir la nación fueron varias y sucedieron diferentes Constituciones como la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1824 y en el mismo año la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en donde datan también antecedentes históricos valiosos dignos de consideración para los intentos de la seguridad social, y entre ello está un decreto del 11 de noviembre de 1824, -- que obligó al estado a pagar pensiones a los funcionarios del poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda liquidando definitivamente el viejo e inadecuado sistema de montepíos coloniales. Un año después, el 16 de septiembre de 1825, el presidente de la República Guadalupe Victoria -- abole cualquier resabio de esclavitud que pudiera haber en nuestro país.

En el año de 1832 reformaron la ley de pensiones a funcionarios del Ejecutivo, de Justicia y Hacienda, extendiendo los beneficios de pensión a las madres de estos -- servidores públicos. El 12 de febrero de 1834 por un de-

creto especial se extendió el derecho de pensión de vejes a los consules mexicanos, estableciéndose la modalidad de pensión también a los incapacitados o en estado de invalidez.

Por ley de 17 de febrero de 1837 y en casos de excepción, se elevaron las pensiones al 100% de salarios, pero sólo se consideran por suprema vejes o invalidez absoluta. Surgan también las primeras mutualidades en el año de 1850 y el 20 de febrero de 1856 se promulga un decreto más del gobierno, surgido ya del ideario de la Revolución de Ayutla, al desconocer el gobierno de Santa Anna y en donde se concede con el carácter de jubilaciones o compensación, la cantidad de \$ 12.00 mensuales a los empleados de correos, aduciendo como razón los peligros a que continuamente estaban expuestos, ya sea en manos de los asaltantes o bárbaros. Aún con estas normas, los abrigenes no recurrían a la protección del gobierno y no reclamaban sus derechos por temor, pues en los años de secular explotación se les impidió hacer uso de esos derechos y no digamos en el ramo de seguridad social, sobre todo la atención médica ya que estaban en condiciones deplora-

bles, pues los montepíos desaparecían y los hospitales -- eran insuficientes, de tal forma observamos que en el año de 1856 sólo había seis hospitales en servicio activo can- tidad deficiente para los trabajadores y demás población.

La Constitución de 1857, fue el resultado de la convocatoria para el Congreso Constituyente que hizo durante su breve presidencia Juan Alvarez; el 16 de octubre de -- 1855 dicho Congreso contuvo una mayoría de liberales radi- cales, aunque también llegaron a él conservadores y moderados. Dentro de los rasgos característicos de la Consti- tución de 1857 se estableció la libertad de trabajo en el artículo 5o.; en la fracción XXVI del artículo 73 se con- signaron facultades al Congreso para conceder premios y -- recompensas por servicios prestados a la nación o a la hu- manidad; ésto determino en última instancia que se consti- tuyeran las pensiones por derecho en pensiones de gracia.

A fines de 1857 el general Zuloaga se pronunció en -- Tacubaya contra la Constitución y se hizo proclamar presi- dente, mientras que Benito Juárez se ponía al frente de -- la legalidad republicana. Así se dividió en dos bandos la política y el país sufrió la guerra de Reforma, Benito --

Juárez promulgó las Leyes de Reforma que transformaron el régimen de propiedad existente en ese tiempo, desamortizando los bienes del clero, de las corporaciones y de las cofradías.

Se expiden distintos reglamentos y en algunos de ellos se establecen limitaciones a la jornada de trabajo y medidas protectoras para el trabajador; después de tres años de lucha, la guerra de Reforma terminó con la derrota sucesiva de Miramón en las batallas de Silao y Calpulalpan, Juárez triunfaba y regresa a la capital.

La suspensión del pago de la deuda pública, ordenada por Juárez provocó la intervención armada de Francia en México durante los años de 1861 y 1867. Los franceses entraron a la capital de la República precedidos por los conservadores, quienes nombraron una Junta de Notables que acordó ofrecer el trono de México a Maximiliano de Habsburgo. Es, pues, que el 28 de mayo de 1864 Maximiliano llega a Veracruz, partiendo en seguida a Puebla y luego a la capital. Su gobierno defraudó a los conservadores y al clero, pues el príncipe resultó tener ideas liberales y negó retirar las Leyes de Reforma decretadas por

Juárez, y confirmó algunas de ellas convencido que el progreso de la nación no puede fincarse en la explotación -- del hombre. (2)

Expidió una legislación social, que representa un es fuerzo generoso en defensa de los campesinos y de los tra bajadores; el 10 de abril de 1865 Maximiliano suscribió -- el Estatuto Provisional del Imperio y en sus artículos -- 69 y 70, incluidos en el capítulo de " Garantías Indivi-- duales", prohibió los trabajos gratuitos y forzados, ore vino que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar el trabajo de los menores; para ello estableció la Junta Protectora de Clases Menesterosas cuando era ministro de gobernación José M. Cortés Esperanza. El primero de no-- viembre del mismo año, expidió la que se llamo " Ley del Trabajo del Imperio", estableciendo la libertad de los -- campesinos para separarse en cualquier tiempo de la finca

(2) Salvador Yzunza Uzeta, Herlinda Ogazon, Enseñanza Activa de la Historia de México, Editorial, Pesaba, S.A., México, 1973, Págs. 233 y s.

a la que prestaran sus servicios, jornada de trabajo de -
sol a sol con dos horas intermedias de reposo, pago del -
salario en efectivo, reglamentación de las deudas de los
campesinos, libre acceso de los comerciantes a los cen---
tros de trabajo y suspensión de las cárceles privadas y -
de los castigos corporales; aginiamo señalaba que se es--
tablecieran escuelas en las haciendas en donde habitaban
veinte o más familias, inspección del trabajo y sanciones
pecunarias por la violación de las normas anteriormente -
mencionadas y finalmente contenía algunas otras disposi--
ciones complementarias.

Maximiliano viendo que los conservadores ya no lo a-
poyaban por tener ideas liberales, escogió Querétaro para
resguardarse, sin embargo él, Miramón y Mejía fueron juz-
gados y condenados a muerte el 19 de junio de 1867 en el
Cerro de las Campanas.

Juárez por lo tanto regresa a la presidencia de la -
República y enfrentó tremendos problemas económicos, por -
otra parte nuestros juristas con un sentido humano ya de
larga tradición, elaboraron el Código Civil de 1870; con
el título de " contrato de obra ", determinan las condi--

ciones del servicio doméstico y por jornal, del contrato de obras a destajo o precio alzado y los contratos de obra de los portadores y alquiladores, de aprendizaje y hospedaje. Procuraron dignificar el trabajo declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparado al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser tratado como las cosas, sin embargo, la condición de los trabajadores no causan mejoras importantes en aquellos años.

En el año de 1781 aparece el Gran Circulo de Obreros de México, que fue el que levantó las banderas de lucha por mejorar las condiciones de la vida proletariada y en los puntos más importantes de sus estatutos tenemos:

1.- Mejorar por todos los medios legales la situación de la clase trabajadora.

2.- Proteger a la misma clase obrera contra los abusos de los capitalistas y maestros de talleres.

3.- Propagar entre la clase obrera la instrucción correspondiente a sus derechos y obligaciones sociales y lo relativo a las artes y oficios.

Pero la dictadura de Porfirio Díaz los perseguía, --

asimismo reprimía las organizaciones de los trabajadores, las cuales fueron estrictamente prohibidas implántandose las tiendas de raya, para obtener aún más la mano de obra esclavizada.

Encaminadose de esta forma cada vez más a la violencia, ocasionada por el descontento de la clase trabajadora carente de seguridad social, jurídica y económica, se dislumbran pues los primeros movimientos para la Revolución mexicana.

1.3.- EPOCA REVOLUCIONARIA

Los grandes progresos materiales que se habían realizado en México durante la dictadura Porfirista, eran en gran parte debidos a la explotación inmoderada de las riquezas naturales y del pueblo, que habían venido efectuando los capitalistas extranjeros y los terratenientes mexicanos dueños de toda la riqueza del país; y en vergonzoso contraste existían en miserables condiciones las clases empobrecidas, tales como los habitantes del campo, indios y mestizos que vivían bajo el inicuo sistema del peonaje-

en los ranchos y haciendas, y los obreros de las fabricas y minas que estaban sujetos a miserables salarios y trabajos extenuantes.

Es así como la inquietud social y política creció a partir de 1900 hasta hacerse incontenible en 1910, cada vez la población campesina estaba conducida a una servidumbre de miseria, por otra parte la clase media se ahogaba frente a los cuadros de la burocracia cerrados a toda persona que no perteneciera a la clase privilegiada.

En 1901 el 5 de febrero, celebrando el Congreso Liberal Mexicano, se tomaron acuerdos como la resolución del problema agrario en favor de los campesinos, y pidiendo para los trabajadores de la ciudad el derecho de huelga y la jornada de ocho horas.

José Vicente Villada en el Estado de México y Bernardo Reyes en Nuevo Leon trataron de iniciar una limitada reforma en beneficio de los trabajadores, procurando evitar mediante una legislación laboral los problemas de las familias de los obreros, derivados de los riesgos profesionales. Como gobernador del Estado de México José Vicente Villada promulgó una ley sobre accidentes de traba-

jo y enfermedades profesionales, dejando la carga de la prueba al patrón ya que se presumía la existencia a favor del trabajador del accidente de trabajo, otorgando indemnizaciones consistentes en atención médica y pago de salarios durante tres meses, y en caso de fallecimiento 15 días de salario y gastos de sepelio establecía además la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores. En la exposición de motivos de dicha Ley José Vicente Villada ostenta el interés por mejorar la existencia de los obreros mexicanos.

En 1906 en el Estado de Nuevo Leon, Bernardo Reyes expide una Ley sobre accidentes de trabajo, aún que no comprendía enfermedades profesionales; establece prestaciones consistentes en atención médica y farmacéutica y el pago de salarios, por incapacidad temporal se debía pagar un 50 % de salario hasta que el trabajador volviera a su puesto y si era parcial permanente comprendía del 20 % al 40 % del salario durante un año en tanto que si resultaba una incapacidad total permanente, se debía cubrir dos años de sueldo íntegro al trabajador, mientras que si ocasionaba la muerte debía pagarse el salario correspondiente a 10 meses o a 10 años de acuerdo con las cargas

familiares del trabajador.⁽³⁾

Miguel García Crúz indica que la seguridad social es postulado de los partidos políticos que estructuraron la Revolución Mexicana tales como:

- a).- Partido Liberal Mexicano
- b).- Partido Democrático
- c).- Partido Antirreleccionista y Constitucional ---
Progresista
- d).- Revolución Constitucionalista
- e).- Casa del Obrero Mundial
- f).- Soberana Convención Nacional Revolucionaria

El citado autor hace aparecer como pioneros de nuestra seguridad social a Ricardo Flores Magón, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza y el general Alvaro Obregón,- explica que en la época de nuestra Revolución mexicana -- surgen simultáneamente el Derecho del Trabajo, la Asistencia, la Prevención General y los Seguros Sociales.

(3) El Seguro Social en México, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1980, L.M.S.S., P. 3

En el Programa del Partido Liberal suscrito por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabía, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabía y Rosalío Bustamantes, proclaman en San Luis Missouri el primero de julio de 1906 el programa mencionado pidiendo en el punto 14 y 27 lo siguiente:

.- Hacer obligatoria la enseñanza de los rudimientos del arte y oficio y la instrucción militar y prestar diferentes atenciones a la instrucción cívica.

.- La indemnización por accidentes y pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo.

Cabe señalar que también se pidió la reglamentación del servicio doméstico y del trabajador a domicilio, además se pidió protección a la mujer y al niño como también el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la equitativa distribución de la tierra y otras disposiciones complementarias. Entre las medidas de tipo laboral, también se habló del descanso obligatorio, dar alojamiento higiénico a los trabajadores y que no se hicieran descuentos - al jornal, se suprimieran las tiendas de raya y no hubiera despidos injustificados.

En 1909 se organizo el Partido Democrático que presi-
dio el señor Lic. Benito Juárez Maza y en su manifiesto -
político del primero de abril del mismo año, se comprome-
tío a la expedición de Leyes sobre accidentes de trabajo
y disposiciones que permitieran hacer efectiva la respon-
sabilidad de las empresas en casos de accidentes.

También en los primeros meses de 1909 se organizo --
el Partido Antirreleccionista, que postulaba el principio
de " Sufragio Libre.No Reelección", y firmaban el manifiesto
aludido entre otros, Francisco I. Madero, Emilio Vaz--
quez Gómez, José Vasconcelos; en el manifiesto se hacia -
una justa crítica a la administración Porfirista afirman-
do que en ella la justicia amparaba al más fuerte y que -
los trabajadores mexicanos eran postergados a los extran-
jeros, que habían emprendido guerras sangrientas, costo--
sas e inútiles contra los Yanquis y los Mayas; todo el ma-
nifiesto representa una valiente crítica al régimen porfi-
rista y un llamamiento al pueblo para que concurriesen a
las proximas elecciones.

* Los líderes del Antirreleccionismo decididos a enfren-
tarse con Díaz, se movilizaron por todo el país a fines de

1910, cuando en número de partidarios era bastante, por lo que postuló entonces a la candidatura a Francisco I. Madero para la presidencia de la República y al Dr. Francisco Vázquez para la vicepresidencia. Madero en su discurso del 25 de abril de 1910 ofreció presentar iniciativas para asegurar pensiones a los obreros jubilados en la industria, en las minas o en la agricultura y por primera vez se ofreció pensiones a los familiares en caso de que perdieran la vida los trabajadores.

El Partido Constitucional Progresista que apoyó la candidatura de Francisco I. Madero, se comprometió en su programa a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre el trabajo; de tal forma Madero inicia una gira política por varios lugares del país, a pesar del entusiasmo que la campaña política de Madero logró despertar en todo el país, al llegar las elecciones el voto popular fue nuevamente burlado y el general Díaz es declarado presidente, junto con Ramón Corral como vicepresidente. Gonzalez Garza declaró entonces que la acción legal de los partidos había terminado y que sólo quedaba un camino, la lucha armada con todas sus consecuencias.

Después de varios problemas para poder salir del país Madero se instaló en San Antonio Texas, en donde se reunió con Aquiles Serdan, Roque Estrada y González Garza y juntos redactaron el primer programa de la revolución, materializado en el plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910 en donde Francisco I. Madero reitera su ofrecimiento de proteger y amparar a los trabajadores.

La revolución estalló el 20 de noviembre de 1910, y la rebelión se manifestó con mayor madurez en el Estado de Chihuahua, varias batallas se presentaron hasta que los revolucionarios tomaron Ciudad Juárez y esto hizo comprender a Díaz que el fin de su gobierno estaba próximo e hizo saber a los rebeldes que se hallaba dispuesto a entrar en negociaciones y a renunciar a la presidencia y así como se firmó el Tratado de Ciudad Juárez el 21 de mayo de 1911, en el tratado Díaz renuncia a la Presidencia de la República el 25 de mayo del mismo año.

Asume la presidencia de la República Francisco I. Madero y como primera decisión ordena a Abraham González y al Lic. Federico González Garza, secretario y subsecretario de gobierno, que formularan bases para el mejoramiento

to de los obreros con la intervención de los propios trabajadores y patrones, en estas ideas se encuentran disposiciones sobre seguridad social y salubridad en talleres así como previsión y seguros.

A fines de 1911 el Partido Liberal Mexicano guiado por los magonistas, había lanzado un manifiesto en donde se invita al pueblo a continuar la lucha contra los grupos reaccionarios; en el mismo año se organizó la Unión de obreros de artes graficas y el comité organizado de la confederación nacional de trabajadores.

En septiembre de 1912 se instaló en la ciudad de México, la casa del obrero mundial que era un centro de reunión para organizar juntas y debates, su importancia fue enorme porque de ella surgieron las iniciativas más importantes, como las que llevaron al establecimiento de la escuela racionalista y a la fundación de numerosos sindicatos obreros en distintos lugares del país; así se formó la confederación de sindicatos obreros de la República en Veracruz, los batallones rojos de la casa del obrero mundial sirvieron también para proclamar las ideas de la revolución llevando a cabo importantes actividades.

El 31 de diciembre de 1912 Venustiano Carranza como gobernador del estado de Coahuila de Zaragoza, expidió el decreto número 1469 de la Ley de accidentes de trabajo. - En 1913 tras la decena trágica, Madero y Pino Suárez son asesinados por un pelotón de soldados al mando del mayor Francisco Cárdenas fingiendo un asalto a los maderistas para liberar a los prisioneros cuando eran trasladados a la penitenciaría, todo ello ordenado por Victoriano Huerta.

Desde la caída de Madero hasta el triunfo de la Revolución Constitucionalista toda la República se mantuvo en estado de continuas convulsiones y de guerras fratricidas.

Carranza pidió a la legislatura del estado que expidiera un decreto desconociendo a Victoriano Huerta como presidente legítimo de la República; al mismo tiempo considerando roto el orden constitucional la propia legislatura otorgó a Carranza facultades extraordinarias en todos los ramos de la administración, para actuar en favor del restablecimiento legal. Para definir sus propósitos Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe el 29 de marzo de 1913, el cual sólo era un plan político pues

no contenía principios de reformas social ni económicas.

En el mismo año se presentaron dos proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados, en ambos se propone al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero mediante Leyes de carácter Federal en el primer caso los diputados de Aguascalientes presentaron un proyecto de ley el 27 de mayo de 1913, para reparar el daño por riesgos profesionales y propusieron la creación de una caja de riesgos profesionales. El 17 de septiembre del mismo año el grupo de renovadores propuso una serie de reformas al Código de Comercio de 1870 en su articulado principalmente en el artículo 75 y 309 y por consecuencia presentaron el proyecto de Ley Federal del Trabajo.

Carranza había dado a conocer su pensamiento político ante la convención de generales reunida en la ciudad de México en la que declaró que la Revolución triunfante discutiría el programa político del gobierno provisional ya que debían implantarse reformas sociales y políticas. Para tal fin el 12 de diciembre de 1914 Carranza anunció reformas al Plan de Guadalupe por medio de un decreto expedido en Veracruz, en el cual se hacía saber que dicho

plan de Guadalupe subsistiría hasta el triunfo de la Revolución, pero que mientras durara la lucha, el primer jefe encargado del poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor todas las leyes y medidas encaminadas a satisfacer -- las necesidades económicas, sociales y políticas del país como serían la Ley agraria que favorecerán la formación de la pequeña propiedad; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero y en general de las clases proletarias; revisión de las leyes relativas a la explotación de mina, petróleos y demás recursos naturales - del país.

En cumplimiento del decreto de reforma el gobierno - de Carranza expidió en Veracruz Leves, entre ellas la del Municipio Libre, la de Restitución y Dotación de Ejidos, la de Supresión de las Tiendas de Raya y la Ley para establecer escuelas en las fabricas y haciendas. Después de las enmiendas al Plan de Guadalupe se sucedieron las iniciativas de gobernantes locales, de los comandantes militares de zona; así fue el caso del general Obregón quien dictó un decreto de abril de 1915 sobre el salario mínimo válido para los estados de Michoacán, Querétaro, Hidalgo

y Quanejuato. (4)

En Yucatán el general Salvador Alvarado, a quien Carranza dio el carácter de comandante militar y gobernador de la península, expidió varias leyes, y entre ellas la agraria, la obrera, la de educación, de relaciones familiares; que significaron un cambio radical en las antiguas bases de la sociedad. Por ello Gustavo Arce Cano menciona que la primera disposición del Seguro Social propiamente dicha, establecida en nuestro país aparece en la Ley del Trabajo de Yucatán en 1915 ya que en su texto establecía que el gobierno fomentaría una asociación mutualista en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte. Es importante señalar que el general Cándido Aguilar gobernador y comandante militar de Veracruz publicó un decreto sobre reclamación de los contratos petroleros, establecía también la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores en

(4) Francisco González Díaz Lombardo, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios, México, 1973, Págs. 139, 140, 141 y 142.

fermos, quienes tienen derecho igualmente a recibir alimentos más una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal que cobrarían en tanto durara su impedimento, los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermerías dotados convenientemente de equipo quirúrgico, de drogas, medicamentos, de médicos y enfermeras.

La dictadura porfirista había destrozado en la práctica la Constitución de 1857, algunos de sus artículos -- fueron totalmente alterado muchos otros se habían modificado parcialmente, y los no reformados permanecían inoperantes y ya eran anticuados. Carranza había declarado -- que el Constitucionalismo no podía reducirse a una simple restauración política del orden constitucional perturbado por el cuartelazo de Huerta, sino que el país exigía una revisión de su situación económica y social, para lograr tan importante meta es preciso convocar a un Congreso que identificado con las necesidades de la época y las demandas de la revolución, pudiese rehacer la Ley suprema de la nación.

Dadas las circunstancias, el congreso Constituyente

se instaló el primero de diciembre de 1916 y en la sesión correspondiente al día 23 de enero de 1917, la primera comisión de puntos constitucionales presentó como capítulo VI como " Del Trabajo y la Previsión Social ", que fue leído y aprobado en esa misma fecha, quedando establecida la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, relacionada con la seguridad social y que textualmente decía:

" XXIX: Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, de accidentes 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."

Con lo anterior, corresponde a México el mérito de haber dictado la primera Constitución Política en América que se ocupó de la seguridad social.

1.4.- EPOCA MODERNA

Al promulgarse la Constitución de Querétaro, México - volvió a ser un estado de derecho, un país regido por instituciones esencialmente revolucionarias; la tranquilidad se estableció en casi todo el territorio nacional y las relaciones diplomáticas de nuestra patria se reanudaron - con la mayoría de las naciones civilizadas.

La Constitución de 1917 no sólo permitía un sistema de gobierno democrático y garantías de libertad cívica, - sino también reformas económicas concretas que correspondían a las necesidades de la población.

En materia de seguridad social al promulgarse en 1919 el proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Terri-- torios Federales, se propuso el establecimiento de cajas de ahorro cuyos fondos tendrían por objeto impartir, en-- tre otros beneficios, ayuda económica a los obreros desocupados. Los trabajadores darían el 5 % de sus salarios en tanto que los patrones les tocaría aportar el 50 % de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas de conformidad ---

con el artículo 123 fracción VI.

En 1921 se elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social voluntario a iniciativa del presidente general Alvaro Obregón, que si bien no llegó a promulgarse si despertó el interés del público.

La carencia de una disposición constitucional básica y clara sobre seguridad social, suscitó gran preocupación y en la sesión celebrada por la Cámara de Senadores el 20 de agosto de 1929 se aprobó por unanimidad y sin discusión la reforma constitucional, propuesta por el Ejecutivo de la fracción XXIX del artículo 123, el 22 del mismo mes y año es aprobada por la Cámara de Diputados, publicándose en el Diario Oficial de la Federal el día 6 de septiembre de 1929, la fracción reformada quedó en los siguientes terminos.

"XXIX Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Dentro del período intermedio a la reforma Constitucional de la fracción XXIX del artículo 123 tenemos otro

antecedente importante para la Ley del Seguro Social y es la Ley general de pensiones civiles de retiro, promulgada el 12 de agosto de 1925. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales; entre las prestaciones que otorga se encuentran las de tener derecho a pensiones cuando: a).- Llegue a la edad de 55 años, b).- Tengan 35 años de servicios, c).- Al inhabilitarse para el desempeño de su trabajo y d).- Al morir tienen derecho a la pensión los deudos de los funcionarios y empleados.

Por decreto del 13 de noviembre de 1929 por conducto de la Secretaría de Educación Pública, se creó el seguro federal del maestro, teniendo como finalidad ayudar a los deudos y familiares de los maestros en los casos de defunción.

Conforme al texto original de la parte introductiva del artículo 123, se encomienda a los estados la expedición de las leyes del trabajo y éstos establecieran en sus Códigos la indicación a los patrones que podría cum--

plir sus obligaciones sobre riesgos profesionales contratando seguros en beneficio de sus trabajadores.

Una vez hecha la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, la seguridad social asciende a la categoría de un Derecho Público Obligatorio y se reserva al Congreso la facultad exclusiva de legislar sobre esta materia. A partir de la mencionada reforma se suscitó un interés manifiesto por reglamentar la fracción ya citada del artículo 123 y así establecer los seguros sociales para iniciar la integración de un sistema de seguridad social.

Por decreto del 27 de enero de 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, no cumpliéndose lo anterior por acontecimientos políticos que culminando con la renuncia del Sr. Ing. Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la República, presentada el 2 de septiembre de 1932.

Al presentarse al Congreso de la Unión en el año de 1929 el proyecto de Ley Federal del Trabajo, en su artí--

culo 368 se sigue pensando en instituciones privadas para aplicar los seguros sociales y al promulgarse dicha ley - el 18 de agosto de 1931 se continúa con la idea de asegurar algunas ramas de los citados seguros en instituciones privadas; al estar en la presidencia de la República el general de división Abelardo L. Rodríguez a través de la oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, designo en febrero de 1934 un comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social.

Los trabajos de dicha comisión establecieron bases generales que debían normar el proyecto de la ley del seguro social, como determinar los riesgos y el principio que el seguro social debe organizarse sin fines de lucro y administración y financiamiento tripartita (Estado, patrones y trabajadores).

En la primera congregación mexicana de Derecho Industrial celebrado en agosto de 1934, el Lic. Adolfo Zamora y Fritz Bach presentaron una ponencia sobre el Seguro Social en la cual se ocupan de los riesgos asegurados, del campo de aplicación, de la obligatoriedad y de otros puntos importantes en la materia.

En la segunda convención nacional del partido nacional revolucionario reunida en la ciudad de Querétaro el 4 de diciembre de 1933 al aprobar el primer plan sexenal de gobierno, se aprueban en relación con los seguros sociales declaraciones de importancia y trascendencia en la organización de los seguros sociales, ya que a partir de ella se encamisa la discusión hacia el establecimiento de una institución estatal sin fines de lucro y se sustrae el interés privado.

En los últimos días de gobierno el general Lazero -- Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938 envió al Congreso de la Unión un proyecto de Ley del Seguro Social, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejes e invalidez y desocupación involuntaria; corriendo dicho proyecto la misma suerte de los anteriores ya que el Congreso nunca llegó a discutirlo, con el pretexto que debía elaborarse un nuevo proyecto más completo y que tuviera como base esencial un buen estudio de actuariado social.

En la campaña presidencial y al tomar posesión de la presidencia el general Manuel Avila Camacho prometió a --

los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social, por --
ello el Lic. Ignacio García Téllez nombrado secretario de
trabajo y previsión social crea en el año de 1941 el de--
partamento de Seguros Sociales el cual de inmediato co--
mienza a trabajar sobre el estudio de las leyes sociales.

El proyecto presentado por García Téllez después de
los trámites legales se convierte en decreto de Ley del
Seguro Social el 31 de diciembre de 1942.

El anteproyecto analizado y estudiado por la comi--
sión justamente se nombro "PROYECTO GARCIA TELLEZ", el -
cual con insignificantes reformas fue presentado a la ofi-
cina Internacional del Trabajo y a la Conferencia Intera-
mericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de --
Chile en 1942. Ambos organismos dieron una opinión favo-
rable al proyecto.

Es importante señalar que en la elaboración de la --
iniciativa de Ley, trabajo como director de la comisión -
el Sr. Lic. Ignacio García Téllez, estuvieron también los
Lics. Vicente Santos Gajardo, Agustín Lanuza Jr., Alber-
to Trueba Urbina, Enrique Calderón, Ing. Miguel García --
Gríz y Profesor Federico Bach. Posteriormente de los --

esfuerzos realizados el 15 de enero de 1943 se publica - en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social y el 14 de mayo se publica el reglamento referente a la inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la dirección general del instituto y sesiones del consejo técnico.

Por decreto del 30 de diciembre de 1959 publicado - en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 del -- mismo mes y año, se reforma la Ley del Seguro Social y - se le quita al I.M.S.S., la facultad que tenía para orga- nizar el seguro social de los trabajadores al servicio -- del estado. (5) Conjuntamente a dicha reforma se expidió la Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabaja- dores del Estado, de fecha 28 de diciembre de 1959, dan- do así nacimiento al I.S.S.S.T.E. y fue publicado en el -- Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciem- -- bre de 1959.

(5) Gustavo Arce Cano, Los Seguros Sociales en México, Ediciones Botas, México 1944. Pags. 33 a 40.

Siguiendo con el desarrollo de la Seguridad Social se expide la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas el primero de enero de 1962, incorporando a los marinos y militares junto con sus familias a los beneficios de la citada seguridad social.

La extensión de los seguros sociales continúa su marcha para la integración en México de un sistema completo de Seguridad Social, quedando aún muchos sectores de la población al margen de sus beneficios, las metas por cumplir en dicha rama tendrán como objetivos principales hacer posible la mejor distribución del ingreso nacional y proporcionar el mejor bienestar a la población del país protegiendo a todos los sectores.

En las siguientes líneas se desarrollarán los aspectos doctrinales de Seguridad social, así como el funcionamiento y desarrollo de los principios y fundamentos de la seguridad social.

2.- CONCEPTOS DOCTRINALES

El estudio de la Seguridad Social como del Seguro --

Social, en virtud de que con la aplicación de los mismos se inicia el desarrollo propiamente de la Seguridad social, desglosaremos en el presente inciso.

La esencia de la seguridad se señala en el anteproyecto de la ley mexicana, pues es una verdadera y racional economía del capital humano que proporciona al máximo bienestar al mayor número posible de trabajadores. La seguridad social debe entenderse entonces como un remedio integral contra la inseguridad, por lo tanto iniciamos nuestro apartado con el estudio de la Seguridad Social como un concepto doctrinal de suma importancia.

2.1.- DEFINICION DE SEGURIDAD SOCIAL

El hombre sigue avanzando en su etapa inicial hasta llegar al descubrimiento de las ciencias, las artes, la filosofía, el derecho, etc, y así se dice que el hombre es el ser más digno y elevado del universo, por lo tanto el hombre se debe respetar a sí mismo y a los demás conviviendo en forma fraternal y en forma racional para dar paso a una verdadera coexistencia solidaria.

Por todo lo anterior, es indispensable desglosar el término " Seguridad Social ", estudiar su desarrollo terminológico y tener una concepción de nuestro tema principal.

Iniciaremos explicando a la seguridad social afirmando que " seguridad" proviene del latín securitis, que significa confianza, tranquilidad de una persona procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer y -- " social " que es un adjetivo relativo a la sociedad. La Seguridad Social de acuerdo con el significado de sus vocablos es el conjunto de leyes y de los organismos que -- las aplican, que tienen por objeto proteger contra determinados riesgos sociales. Es un derecho que todo ser humano tiene por el hecho de ser humano.

Históricamente la seguridad social como término nace a partir de 1941 de los factores siguientes:

En 1935 es votada la terminología seguridad social en los Estados Unidos de América como la Sociedad Security o Social Security Act; esta expresión se introduce rápidamente en los países angloparlantes y después se extendió al mundo entero. Otro factor es la guerra de 1939-1945 -

en la que por una parte exige a los pueblos en guerra un inmenso esfuerzo, de otros causa enorme sufrimiento y destrucción; los gobiernos en guerra buscan una sociedad más justa, más segura, una democracia social; por ello en la carta del Atlántico de 12 de agosto de 1941 que contiene como resultado de la petición de Churchill, un párrafo sobre la necesaria extensión de la seguridad a todos. La misma importancia tiene la resolución adoptada por la conferencia internacional del trabajo en Nueva York de noviembre de 1941; la declaración de Filadelfia de la O.I.T. de primero de mayo de 1944. Después de la guerra, la misma preocupación se contiene en la declaración universal de los derechos del hombre que en su artículo 22 establece:

" Toda persona, en tanto que es miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; debe obtener la seguridad de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad, gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional habida cuenta de la organización y recursos de cada país ".

Todo los antecedentes mencionados se configuran en el gobierno británico que confía a Sir Willfan Beveridge, la misión de estudiar la transformación de las instituciones de protección social. Willian Beveridge en su informe sobre el Seguro Social y sus servicios conexos que --- presento en 1941-1942, elabora un plan de seguridad social y estudia el problema de la seguridad social en dos partes, resumiendo que la seguridad social debería implantarse simultáneamente con una política de pleno empleo y una política de plena salud y que los caminos para lograr lo no eran fáciles, ya que requiere del esfuerzo y la cooperación de todos. Define a la Seguridad Social como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia. (6)

Abraham Epstein, Arthur J. Altmeyer definen a la Seguridad Social como: " El deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la libera--

(6) Introducción al Derecho Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, Tomo II, Pág. 1163 y s.

ción de la miseria, la conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro."

Wildan dice: " La Seguridad Social es la vida y los aspectos sociales, económicos y políticos de la vida, cam bien constantemente según las necesidades de las naciones. (7)

Miguel García Crúz menciona que: " La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación; con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acrecente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepara el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva.

(7) Asociación de Estudios de la Seguridad Social en Mexico S.A., Editorial I.E.E.S.A., Pág. 37

Por lo expuesto, podemos considerar que la seguridad social constituye el conjunto de acciones de carácter público para garantizar a los individuos servicios permanentes de salud y bienestar, así como protección contra los riesgos que afectan sus ingresos y a su participación dentro de la sociedad, como las enfermedades, la invalidez, la vejez y la muerte.

La seguridad social tiene sus antecedentes en las sociedades mutualistas y es una consecuencia de la fuerza expansiva del derecho del trabajo, que protege tanto al trabajador como a su familia.

En México la Ley del Seguro Social establece como finalidad de la Seguridad Social garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el beneficio individual y colectivo, por lo tanto, en el ordenamiento mexicano los servicios médicos forman parte de la seguridad social, algunos de estos servicios médicos se proporcionan mediante mecanismos de seguro social y en ellos concurren elementos tales como la relación de trabajo o la cotización. Otros servicios

se proporcionan mediante mecanismos de asistencia pública a través de dineros fiscales para lo cual no concurren -- los elementos asegurativos individuales. En el primer caso se trata estrictamente de mecanismos de seguros sociales y no de seguridad social, ya que la seguridad social universal no le interesan las relaciones de trabajo.

Además para la aplicación y desarrollo de la seguridad social se necesitará de los conocimientos y las investigaciones de las ciencias como la ética, la ecología, la sociología, la antropología, la farmacología, la biología, la filosofía, la demografía, etc.; ya que como rama nueva para su integración deberá irse modelando y modificando -- para formar su estructura de acuerdo con las leyes y principios que la forsen, en función de un programa de organización.

La proyección y finalidad de la seguridad social se pueden concretar en los siguientes puntos:

- 1.- La seguridad social tiene como finalidad proteger al hombre frente a todos los riesgos tradicionalmente considerados, proporcionarle prestaciones en especie o en dinero y servicios sociales, de acuerdo con las necesidades

y apremios de cada nación que tiendan a mejorar sus niveles de vida.

2.- La seguridad social constituye un medio eficaz para una más justa distribución de la riqueza crada por y con el trabajo del hombre.

3.- Los servicios médicos y sociales de la seguridad social crean nuevas necesidades materiales y espirituales entre los sectores mayoritarios de la población, que permiten un mayor desarrollo social y económicos para una nación; y,

4.- La seguridad social es un factor del nuevo ordenamiento de la conciencia y convivencia humana y constituye una manifestación activa, de la solidaridad que anima como principal exponente el progreso social.

Por la tutela que ha dispensado el estado jurídica y económicamente a los seguros, se deriva que la seguridad social, se encamina dentro del derecho público, como una rama autónoma con sus propias y singulares características, constituyendo una nueva rama del derecho que comprenderá a los Seguros Sociales y a la Asistencia Social.

2.2.- DEFINICION DE SEGURO SOCIAL

Se dice que como en un principio los seguros sociales fueron aplicados a los obreros, se pensó en nombrarlos seguros obreros, algunos otros pretendieron llamarlos seguros económicos por tener lema a la seguridad económica. No obstante los deseos de cambiarle el nombre de seguros sociales, éste es el que hasta la fecha existe pues si anteriormente su medio de acción se limitaba solo a los riesgos de los trabajadores, el correr del tiempo lo que protegiera a los diversos sectores de nuestra sociedad.

Los seguros sociales protegen a la clase trabajadora y concretamente a las personas para las cuales el trabajo es la fuente fundamental de subsistencia. Los seguros sociales garantizan por ende a los trabajadores contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, proporcionan el socorro adecuado.

Gustavo Arce Cano define a los seguros sociales como:

" Es el instrumento jurídico del derecho obrero por lo cual una institución pública que obligada, mediante --

una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajado--
res y el estado, o sólo algunos de éstos, entrega al ase--
gurado o beneficiarios, que deben ser elementos económica--
mente débiles, una pensión o subsidio cuando se realice -
alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carac--
ter social."⁽⁸⁾

Mario de la Cueva definiendo a los seguros sociales
expresa: " Es la parte de la previsión social obligatoria,
que bajo la administración o vigilancia del estado, tien--
de a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdi--
da o disminución de su capacidad de ganancia como resulta
do de la realización de los riesgos naturales y sociales
que están expuestos."

Actualmente los conceptos y principios de los segu--
ros sociales se transforman para dar nacimiento a una nue--
va rama autónoma del derecho, con sus propias y singula--
res características, que tiende a denominarse de la segu--

(8) Gustavo Arce Cano, Los Seguros Sociales en México,
Ediciones Hotes, México, 1944,
Pag. 53

ridad social, aspectos que ya hemos aclarado en el inciso anterior.

El impulso que ha sido definitivo para sentar las bases de la transformación del sistema de seguros sociales al régimen de seguridad social, fue la presentación y aprobación del Plan Beveridge en Inglaterra en 1942 y 1945 respectivamente.

Para la creación del sistema de seguridad social han tenido influencia dos corrientes importantes; por una parte las opiniones de los realizadores de la Reforma, que señalaron la conveniencia de establecer un organismo nacional de salud que abarcara aspectos preventivos, sostenido en forma semejante a los actuales seguros, el Partido Liberal Mexicano en su declaración del 10 de julio de 1906 también exigió un seguro para los trabajadores. Otra corriente fue la de los seguros sociales europeos establecidos por primera vez en Alemania y que incluían la atención de los problemas de salud de los mineros, muy frecuentes en la época.

En la Constitución de 1917 se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares -

de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajador, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán formentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular.

Después de varios intentos finalmente se expidió la Ley del Seguro Social que entró en vigor en enero de 1943 año en que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social organismo descentralizado con personalidad jurídica y sostenido económicamente por el estado, los patrones y los trabajadores; constituido como un servicio nacional obligatorio.

En consecuencia podemos afirmar que el Seguro Social en México, es un servicio público nacional, con carácter obligatorio, y que logra la organización de la previsión colectiva útil a la población necesitada desde el punto de vista de la salud, la económica y la cultura.

2.3.- NATURALEZA JURIDICA Y FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Es importante después de tener un concepto de la Seguridad Social, del Seguro Social; encuadrar el derecho a la seguridad social en el marco jurídico en que se desarrolla, por ello, especificar la naturaleza jurídica de nuestra rama del derecho es interesante. Demostrar también que los principios del derecho social son distintos de aquellos que sustentan al derecho privado y al derecho público es de suma importancia, por lo tanto continuaremos a explicar nuestro inciso.

Ya hemos mencionado que la seguridad social se encamina dentro del derecho público, pero como una rama autónoma con sus propias y singulares características, por consecuencia el derecho de la seguridad social se designaría como el resultado de una clasificación y sistematización particular que permitiera describir un sector del derecho vigente.

Francisco González Díaz Lombardo nos explica que el derecho de la seguridad social, tiene relaciones de gra---

pos, como patrones y trabajadores, obreros y empleados, - campesinos, jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y en feros, que nunca conocera de individuos aislados; por su naturaleza es un derecho antropocéntrico teniendo al hombre como centro de estudio, pero al hombre socialmente activo. Es pues un derecho de la sociedad que persigue la conservación, la seguridad y el bienestar de los miembros que la integran, Lucio Mendieta y Nuñez afirma que ese derecho lo ejerce la sociedad frente al estado, creando un conjunto de facultades consagradas en ordenamientos legales por conducto de la misma sociedad.

Para encuadrar al derecho social en un ordenamiento jurídico, explicaremos como se entiende al derecho público y al derecho privado. El derecho público es el conjunto de ordenamientos que se refieren a la organización del estado, a su funcionamiento, a los servicios públicos y a las relaciones del estado con los individuos para delimitar la esfera de acción de aquél frente a éstos. El derecho privado regula las relaciones de los particulares - como personas individuales.

El derecho social por lo tanto, no es ni derecho pú-

blico ni derecho privado; no es público ya que no tiene que ver con la organización del estado ni con los servicios públicos, ni su fin es establecer fronteras jurisdiccionales del estado frente a las personas. Tampoco puede afirmarse que es un derecho privado, aunque regula intereses y relaciones de individuos particulares, pues en el derecho social los individuos son estimados como integrantes de agrupamientos o de sectores de la sociedad. El derecho social es un derecho autónomo que pertenece tanto al público como al privado pero sólo en el momento en que conjugan ambos derechos.

Así pues, este derecho tiene como fundamentos rectores al hombre, la integración social y la justicia social a través de extender los beneficios de una posición estable y satisfactoria a todos los individuos que carecen de bienestar de fortuna; se dirige a los individuos que forman parte de una clase económicamente débil para integrarlos dentro de la sociedad en un orden de convivencia basado en la justicia.

Lucio Mendieta y Nuñez define al derecho social como " El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que esta

blecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.”(9)

Resumiendo lo anterior decimos que el derecho de la seguridad social, no corresponde ni al derecho público ni al derecho privado; el derecho de la seguridad social es el conjunto de normas autónomas para la protección de trabajadores, campesinos, núcleos de población económicamente débiles y en general a todos los necesitados de una sociedad.

La seguridad social tiene tres fundamentos de suma importancia y ellos son:

- 1.- El fundamento económico
- 2.- El fundamento político
- 3.- El fundamento social

(9) Lucio Wendieta y Nuñez, El Derecho Social, Ed. Porrúa S.A., Tercera edición, México, D.F. 1980
Pag. 66

Los fundamentos de la seguridad social responden a las perspectivas de las necesidades sociales, como una estructura económica, política y social; por ello hablaremos de fundamentos tan importantes.

El fundamento económico se presenta ya que la seguridad social tiene como función y desempeño general, el beneficio del capital y mejorar por este conducto al económica nacional, de aquí que es como un aprovechamiento de bienes y una redistribución de los mismos; fundamenta la capacidad de trabajo y robustese física y moralmente al individuo y tiende a elevar los valores culturales. Todo esto se financia mediante una serie de impuestos con cargo a la sociedad de tasa a la producción y pide gravámenes a las empresas para el otorgamiento de una serie de prestaciones.

El estado a través del gobierno tiene la obligación de encontrar las causas que generan la inseguridad colectiva mediante la extracturación y aplicación de una serie de medidas y planes perfectamente elaborados, que tienden a remediar los males sociales, respondiendo de esta forma a las necesidades que toman en cuenta para el fundamento -

político.

El fundamento social se da desde el momento en que la protección de las necesidades no quedan abandonadas a las vicisitudes individuales, sino que el individuo entra en contacto y se liga con otros individuos o a una entidad, desde este instante han surgido relaciones sociales y la seguridad social encuentra fuertes bases sociales. Es el esfuerzo que coordina el estado a través del derecho, la política y la economía, que tienden a garantizar bienestar y seguridad individual como medida para alcanzar el fin que es el bien común, llamado filosóficamente socialismo de esta.

Estos tres fundamentos de la seguridad social están íntimamente ligados a otros principios tan importantes como los mismos fundamentos. Se puede afirmar que los fundamentos y los principios de la seguridad social hacen la base para la aplicación correcta de una seguridad social en todos sus aspectos jurídicos, sociales y económicos.

Señalo los principios de la seguridad social y tra tareas de explicarles lo más claro a continuación:

1.- Principio de obligatoriedad, es la imposición de aseguramiento que el estado acuerda a efecto de llevar -- una protección más generalizada a la población, por lo -- cual se dice que los seguros sociales son obligatorios o no son nada y por eso la obra iniciada en Alemania se fue extendiendo poco a poco a todas las naciones, hasta el -- punto que no existe hoy en día probablemente un sólo esta do en el mundo que no posea manifestaciones de seguridad y de seguros sociales obligatorios.

2.- Principio de unificación, este principio es una protección total en cuanto a estados de necesidad y debe tender al riesgo índido o riesgo social sin tomar en cuenta la causa generadora.

3.- Principio de financiación, se financia una insti tución de seguros para que atienda a la protección de todas las contingencias reunidas en una sola legislación y en una sola institución.

4.- Principio de universalización, es el derecho que todo ser humano tiene a la seguridad social, sin distinción de ocupación, de posición económica, de ideología, -- de razón, de sexo o de estado civil de las personas.

5.- Principio de solidaridad, se da cuando las consecuencias económicas que suponen las prestaciones de las contingencias cubiertas, se reparten mejor y se distribuyen mejor y equitativamente en su gasto, en relación al número de asegurados que cubren las eventualidades que ampara.

6.- Principio de subsidiaridad, se basa en la aportación que el estado hace a la institución Seguro Social con el objeto de que la financiación sea más completa.

7.- Principio de sustancialidad, se presenta en el momento en que las prestaciones económicas que otorga el Seguro Social deben equipararse en la medida de la posibilidad, al salario que el trabajador tenía antes de sufrir las contingencias, evitando que su salario no se vea disminuido por lo tanto el subsidio económico asignado no debe suponer una cuantía menor al salario que tienen los trabajadores.

8.- Principio de coordinación, es cuando el estado desarrolla y coordina la labor de las dependencias oficiales y no oficiales que prestan servicios de seguridad social.

En México en 1965 el estado crea la comisión mixta - de coordinadora de actividades en salud pública, asistencia y seguridad social, bajo el sistema de coordinación - se desarrollaren diversas comisiones con el objeto de planificar la acción del estado en este campo. A nivel internacional, en la 17 conferencia sanitaria panamericana, celebrada en Washinton en 1966, se observan métodos para promover y hacer efectiva la coordinación entre los servicios y los ministerios de salubridad e instituciones de - seguridad social.

Estableciendo de alguna forma concreta la naturaleza - de la seguridad social, sus fundamentos y principios, llegamos necesariamente a la comprensión de la seguridad social como una rama autónoma, concluyendo que es un derecho nuevo, derecho que tienen todos los seres humanos por el hecho de ser hombres y que a través del cumplimiento - de sus principios llega a las metas propuestas como el - bienestar de los individuos y de la sociedad.

Para el llegar a las metas de la seguridad social se realiza a través de diferentes instituciones de salud en nuestro país; el sistema de seguridad social se estable-

ce fundamentalmente en el Instituto Mexicano del Seguro -
Social, por ello en el siguiente capítulo analizamos la -
Ley del Seguro Social, su organización como institución -
principal de seguridad social en México.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

1.1.- ASPECTO DOCTRINAL

1.2.- ASPECTO FORMAL

2.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

2.1.- SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

2.2.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA

3.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL CON RESPECTO A OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA MISMA MATERIA

3.1.- LEY DEL I.M.S.S. -- LEY DEL I.S.S.S.T.E.

3.2.- LEY DEL I.M.S.S. -- LEY DEL I.S.S.S.P.A.M.

CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

En el presente capítulo realizamos un análisis de -- la Ley del Seguro Social, se observa la naturaleza jurídica de dicha ley, su aspecto formal y doctrinal así como -- sus antecedentes específicos en el sistema nacional de seguridad social en México; todo ello para llegar al tema -- central de nuestra investigación, tema de suma importan--cia que requiere del estudio de la Ley del Seguro Social y la organización del Instituto Mexicano del Seguro Se---cial ya que la mencionada ley le dió nacimiento como ins--titución de seguridad social.

1.- NATURALEZA JURIDICA DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El Seguro Social surge como una necesidad de la so--ciedad moderna y tiene su origen en la segunda mitad del

siglo XIX. En el siglo XX a causa de circunstancias que vendrían a modificar la fase primera del capitalismo se encuentra como un fenómeno internacional.

La gran industria aparecía y con ella también el proletariado en donde las condiciones de vida eran muy precarias, tales como salarios muy bajos, insalubridad, jornada de 16 a 18 horas de trabajo continuo, despidos injustificados; así como también enfermedades y accidentes de trabajo ya que los separaban de sus labores aduciendo descuidos y negligencias sin que fuesen indemnizados y quedaban al total desamparo tanto el trabajador como su familia. Todo ello dio más ideales para implantar un sistema de seguridad social a través de una ley en que se agrupan los diferentes niveles de necesidades que se presentaban en la sociedad de los trabajadores.

1.1.- ASPECTOS DOCTRINALES

El aspecto doctrinal de la naturaleza de la Ley del Seguro Social se refiere a las ideas que dieron origen a dicha ley, a las corrientes ideológicas que prevalecieron

en el Congreso de la Unión al aprobar la Ley del Seguro Social así como las personas que hicieron posible materializar las ideas que inspiraron la Revolución mexicana y que se plasmaron en la Ley.

Todo se inicia cuando en la campaña presidencial y al tomar posesión de la presidencia de la República el general Avila Camacho prometió a los trabajadores expedir la Ley del Seguro Social y con esa finalidad el Lic. García Téllez secretario de Trabajo y Previsión Social, crea en el año de 1941 el departamento de seguros sociales el cual de inmediato comienza a trabajar sobre el estudio de las leyes sobre seguros sociales que tuvieron vigencia antes de promulgarse el Código Federal del Trabajo en los diversos estados del país, dichos proyectos fueron la Ley del Seguro del Maestro y de Pensiones Civiles de Retiro; se estudiaron también los regímenes de previsión y seguridad social que rigen en los países extranjeros y de esta forma acopiar las bases técnicas imprescindibles en todo ordenamiento de esta índole a la realidad mexicana. Se elaboraron cuadros estadísticos sobre población trabajadora, sobre salarios, edades, riesgos, se revisaron ----

tablas de invalidez y mortalidad en México con sus valores conmutativos.

Es así como se crea en forma tripartita la comisión técnica redactora de la Ley del Seguro Social, la cual inició sus trabajos el día primero de julio de 1941 bajo las directrices y normas dictadas por el Lic. Ignacio --- García Téllez. La comisión encargada de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social estaba integrada por 5 delegados designados por la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de la Economía Nacional, de Asistencia Pública; 5 representantes de los trabajadores y 5 representantes patronales.

A los delegados oficiales se les confirió voz y voto en el seno de dicha comisión y a los representantes patronales y obreros únicamente voz pues se desea que estén en aptitud de exponer sus puntos de vista y cooperaran con su ardua labor, a efecto de obtener un ordenamiento legal digno de presentarse ante la cámara y que además fuera el producto de la coordinación y entendimiento de los dos --- factores de la producción y del estado; se acordó designar una subcomisión general compuesta de cuatro miembros

encargados de dictaminar sobre los problemas fundamenta--
les del Seguro Social y son: a).- Administración de los -
fondos del Seguro Social y su inversión, b).- Condiciones
económicas y sociales del país en función del Seguro So--
cial y aportación de cuotas del seguro, c).- Problemas ma--
temáticos del Seguro Social, d).- Problemas jurídicos del
Seguro Social (riesgos y personas asegurables) y e).-
Régimen de prestaciones; de este modo el proyecto de Ley
del Seguro Social fue terminado el 10 de marzo de 1942.

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro So--
cial se dice que el régimen del Seguro Social no es sucep--
tible de aplicarse de un modo general o indeterminado a -
todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente
el sector de la población formado por las pers nas que --
trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo, -
explican que los lineamientos de este sistema de seguri--
dad se trazan en presencia de las necesidades y de las --
condiciones generales en que se encuentra el sector de la
comunidad el cual específicamente ampara dicho sistema, -
ya que el Seguro Social no considera el riesgo particular
de cada persona que se asegura, sino que atiende a las --

condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar. Debe destacarse que la protección impartida por el Seguro Social entraña una función de interés público y por lo tanto no puede ser encomendado a empresas privadas, sino que el estado tiene el deber de intervenir en su establecimiento y desarrollo, porque quien sufre en última instancia los riesgos de la pérdida de capacidad de trabajo de los obreros es la colectividad entera que con motivo de esos acontecimientos ve trastornadas sus actividades y amplificados sus problemas.

La preocupación primordial en la exposición de motivos de la Ley de 1942, ésta centrada en la protección del salario, única fuente de recursos del trabajador ya que las prestaciones otorgadas por el Seguro Social eleva las condiciones de vida de la clase laborante al convertirse en complemento del salario. Se observa que es forzoso asegurar a los trabajadores de empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixta; a los miembros de sociedades cooperativas de producción y a los aprendices. La administración y organización del Seguro Social se encomienda a un organismo con personalidad jurídica propia

que se denomina Instituto Mexicano del Seguro Social.

El poder Ejecutivo Federal determinaría las modalidades y las fechas en que organicen los seguros sociales para los trabajadores del estado, de empresas particulares, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales. Se estableció como regla general la aportación tripartita de los obreros, patrones y estado y así formar el fondo del instituto; pero los trabajadores que ganen salario mínimo o menos no sufrirán merma alguna en sus ingresos pues queda a cargo de los empresarios el pago de las cuotas que corresponderían a los trabajadores.

Se dice que el Seguro Social constituye un servicio público nacional de carácter obligatorio que cubre, dentro de su sistema los siguientes riesgos:

- 1.- Accidentes y enfermedades profesionales
- 2.- Enfermedades no profesionales y maternidad
- 3.- Invalidez, vejez, muerte y
- 4.- Cesantía involuntaria en edad avanzada

Junto al seguro obligatorio se crea un seguro voluntario para las personas económicamente débiles, que no quedan dentro del primer sistema.

Es importante señalar, que durante más de un año la comisión técnica redactora de la Ley del Seguro Social, - trabajo como presidente el Ing. Miguel García Crúz y teniendo como asesor actuarial al Dr. Emilio Schoenbaum, - asesores jurídicos los Lic. José Alvarez Santos y Alfonso Herrera Gutiérrez quien actuaba también como secretario - general de la comisión y auxiliares técnico a los expertos Saúl Escobar, Guillermo Patiño, Artemio Meza Gómez y Alfonso Herrera Gutiérrez. (10)

La exposición de motivos quedo a cargo del Lic. José Alvarez Santos e Ing. Miguel García Crúz, Lic, Luis Fernández del Campo y Alfonso Herrera Gutiérrez.

El 15 de enero de 1942 se publica en el Diario Oficial la Ley del Seguro Social de observancia general en toda la República cubriendo los riesgos ya mencionados. - La Ley originaria esta formada por:

- a).- Capítulo primero, de "Disposiciones Generales"
(arts. 1 a 17)
- b).- Capítulo segundo, " Salarios y las Cuotas"
(arts. 18 a 34)
- c).- Capítulo tercero, " Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (arts. 35 a 50)

- d).- Capítulo cuarto, " De Enfermedades no Profesionales y Maternidad"(arts. 51 a 66)
- e).- Capítulo quinto, " De los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte " (arts. 67 a 97)
- f).- Capítulo sexto, " Del Seguro Facultativo y de los Adicionales" (arts. 98 a 106)
- g).- Capítulo séptimo, " De la Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social" (arts. 107 a 123)
- h).- Capítulo octavo, " De la Inversión de las Reservas" (arts. 124 a 132) y
- i).- Capítulo noveno, " Del Procedimiento para Dirimir Controversias" (arts. 133 a 135)

El artículo 133 a la letra decía " En caso de inconformidad de los asegurados, los patrones o los beneficiarios sobre admisión al seguro, derecho a prestaciones, -- cuantía de pensiones y subsidios, distribución de asegurados y de patrones en los diversos grupos de salarios y -- distribución de empresas por clases y grados de riesgo, -- se acudirá ante el consejo técnico el cual oyendo en defensa al interesado decidirá en definitiva. El reglamen-

to fijaré los plazos y la forma de hacer valer la inconvención"; este precepto se inspiró en la Ley Checa del Seguro Social y tiene como finalidad reducir las controversias jurisdiccionales.

Después de varias reformas a la Ley de 1934 el 12 de marzo de 1973 se publica una nueva Ley del Seguro Social, en donde se reconoce que aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección al trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad, por eso la Ley dedica sendas secciones a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio de los trabajadores domésticos, trabajadores en industrias familiares, trabajadores independientes y demás no asalariados; así como de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la de los patrones — personas físicas calificados en el artículo 13 como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, entre otras las personas que se encuentren vinculadas a otras por las relaciones de trabajo cualquiera que sea el acto que le da origen.

En el capítulo segundo correspondiente a riesgos de trabajo la Ley de 1973 mejora las diversas pensiones que otorga, la pensión de viudez también queda mejorada elevándose del 3 % al 40 % de la que hubiese correspondido al asegurado por incapacidad permanente total. El nuevo ordenamiento amplía el disfrute de la pensión de los huérfanos que se encuentren totalmente incapacitados hasta su recuperación, aboliendo el límite de 25 años que como edad máxima señalaba la ley anterior.

La cuantía de los gastos de funeral se mejora además de establecer una sección especial al incremento periódico de las pensiones, éstas serán revisadas cada cinco años para compensar el deterioro del poder adquisitivo. El seguro de enfermedades y maternidad amplía los servicios médicos a los hijos de los asegurados hasta la edad de veintiún años, cuando realicen estudios en planteles de sistema educativo nacional. Reduce de seis a cuatro el número de semanas cotizadas que se requieren para obtener subsidios por incapacidad temporal para el trabajador. Los trabajadores eventuales percibirán el subsidio cuando tengan cubiertas seis cotizaciones semanales en los últi-

mos cuatro meses anteriores a la enfermedad.

En lo que se refiere a las prestaciones en especie, - la antigua ley señalaba que al concluirse el período máximo de cincuenta y dos semanas de tratamiento a que tiene - derecho el asegurado si éste continua enfermo, el instituto podría prolongar dicho período hasta por veintiseis semanas siempre que, el dictamen médico; el enfermo pudiera recuperar la salud y capacidad para el trabajo o cuando - el abandono del tratamiento agravara la enfermedad y ocasionare un estado de invalidez, la ley de 1973 ha querido prorrogar el tratamiento a cincuenta y dos semanas pues se consideró que tal prórroga aumentaba la posibilidad de recuperación.

La protección a la maternidad contempla una nueva - - precisión en los casos en que la fecha fijada por los médicos del instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrir a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores al mismo sin - importar que el período anterior al parto se haya excedido, los días en que se haya prolongado el período anterior al parto se pagarán como continuación de incapacidades origi-

nadas por enfermedad; al efecto, el precepto queda armonizado con el art. 170 de la Ley Federal del Trabajo que ordena prorrogar los períodos de descanso de cuarenta y dos días en el caso de que la mujer se encuentre incapacitada para trabajar a causa del embarazo o parto.

Las pensiones de invalidez y vejes son mejoradas en la Ley de 1973 la preocupación de la redistribución del ingreso ha llevado a incrementos importantes en las pensiones de bajos salarios.

La Ley dedica una sección especial al incremento periódico de las pensiones que serán revisables cada cinco años, aumentándolas en relación con el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal. El nuevo ordenamiento dedica la séptima sección del capítulo V a las asignaciones familiares que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederán a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejes o cesantía en edad avanzada.

A favor de la esposa o concubina del pensionado se otorga el 15 % de la cuantía de la pensión, para cada uno de los hijos menores de 16 años del pensionado el 10% de la cuantía de la pensión. Y si el pensionado no tuviere --

esposa o concubina ni hijos menores de 16 años, se concede una asignación del 10% para cada uno de los padres si dependieran económicamente de él. Se contempla también la ayuda asistencial al pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada aún cuando tenga un ascendiente -- con derecho al disfrute de asignación familiar.

El problema de la continuación voluntaria en el régimen obligatorio ha llevado a reducir las semanas de cotización exigidas de las 100 a las que obligaba la ley anterior, se ha llegado al mínimo de 52; además, el asegurado puede optar entre el seguro de enfermedades y maternidad y el de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

La fórmula de incorporación voluntaria al régimen obligatorio contenida en la ley es uno de los mecanismos que permiten ampliar la cobertura del sistema y constituye una técnica específica de seguridad social, que manifiesta el cambio de rumbo hacia el objetivo de protección al mayor número de trabajadores, de ahí que sea ilustrativo detenerse en dicho mecanismo eligiendo al efecto el reglamento para incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro de los trabajadores domésticos, publicado en el --

Diario Oficial del 28 de agosto de 1973.

En cuanto a la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social la nueva ley de 1973, en el artículo - 240 establece las atribuciones del instituto así como la facultad de expedir los reglamentos interiores y las demás que le confiere la ley.

La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la naturaleza del Instituto Mexicano del Seguro Social es doble; como organismo descentralizado con personalidad jurídica está sometido a las normas y procedimientos del Derecho Civil y Mercantil para los actos jurídicos en que intervengan y a las disposiciones del Derecho del Trabajo por las relaciones jurídicas que forme con su personal. Y de conformidad con lo dispuesto en el art. 135 de la ley de 1942 que corresponde a los arts. 267 y 268 de la ley de 1973, actúa como autoridad fiscal titular del poder público para la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación para fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro; esta doble personalidad se justifica explicando que la vida de la institución no podría quedar en suspenso durante la tramitación de los mi-

llares de procesos a que daría lugar la oposición de los contribuyentes.

Observamos, que en la reforma de la Ley del año de 1973 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo, se amplía el sistema de seguridad social y se reconoce al Seguro Social como el instrumento básico que se establece en México, como medio para la seguridad social.

La última reforma hecha a la Ley es publicada el día 28 de diciembre de 1984, a iniciativa del Sr. Presidente Constitucional Lic. Miguel de la Madrid Hurtado; en dicha reforma se contempla diversos artículos con el principal objetivo de permitir al instrumento básico de la seguridad social, garantizar el cumplimiento de las finalidades que constituyen su esencia, cubrir la necesidad de que sus normas prescriben lo factible, lograr precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente, de igual forma y atendiendo a las políticas generales de desconcentración y ampliación administrativa.

Para lograr alcanzar sus objetivos se reformaron los

artículos siguientes:

Las modificaciones propuestas al art. 19 constituyen una eficaz tutela del derecho de los trabajadores eventuales en la actividad de la construcción.

La reforma del art. 41 al precisar que todos los cambios en el salario base de cotización, surtirán efectos a partir del día en que ocurran.

El art. 45 de la reforma de 1984, tiende a garantizar que el instituto cuente oportunamente con los recursos indispensables para hacer frente a las erogaciones que generan los servicios que proporciona, al acercar las fechas de cobro de las cuotas obrero-patronales ya generadas con las de sus obligaciones de pago, principalmente a sus trabajadores y proveedores, sin que la obligación de efectuar enteros mensuales entrañe un incremento en el monto de las cuotas sino solamente la configuración de un adecuado esquema financiero para dicho efecto.

Se modifica el art. 71 con objeto de eliminar el actual límite superior señalado para el pago de los gastos de defunción en lo que respecta al seguro de riesgos de trabajo.

Por cuanto al concepto de gastos de defunción previsto en el seguro de enfermedades y maternidad, se reforma el art. 112 con la finalidad de precisar el concepto de ayuda que tiene esta prestación y además, se suprime el límite máximo fijo que actualmente contiene la Ley --- utilizando la misma mecánica dinámica que se observa en el artículo 71, aumentando igualmente esta prestación para 1985 en más de cuatro veces su monto actual.

Se suprime limitación alguna para que los pensionados por invalidez, vejes o cesantía en edad avanzada, --- cuando así lo deseen puedan reingresar a un trabajo sujeto al régimen obligatorio del Seguro Social, sin menoscabo de que sigan disfrutando de la pensión que tengan.

En los términos que han quedado expresadas las reformas y con la finalidad de reordenar y sistematizar las facultades y atribuciones conferidas al instituto se agrupan éstas en el artículo 240; siguiendo la idea anterior se adicionan los artículos 258 al 258 E a efecto de precisar las facultades y atribuciones de las delegaciones, los consejos consultivos delegacionales, las subdelegaciones y las oficinas para cobros del Instituto Mexicano

del Seguro Social, dependencias que integran la estructura operativa y funcional de la propia institución.

En el art. 283 se contempla un procedimiento que permite la actualización permanente de los montos de las sanciones a aplicarse por los actos u omisiones en que incurran para perjuicio de sus trabajadores o del propio instituto, los patrones y demás sujetos obligados en terminos de la Ley.

Por último, se previene que cualquier conducta ilicita de los patrones que encuadren en los supuestos previstos en el Código Fiscal de la Federación como delito fiscal, será sancionada en la forma y terminos establecidos por dicho Código. (11)

Con las diversas modificaciones y adiciones contenidas en la iniciativa de reforma de la Ley del Seguro Social se pretende:

1.- Garantizar el derecho de los trabajadores temporales y eventuales de la industria de la construcción.

(11) Fundamentos y Propósitos de las Reformas de la Ley del Seguro Social, I.M.S.S., Oficio No. 9268, México 1984.

2.- Ampliar el marco de prestaciones que otorga la institución, de acuerdo con las actuales prioridades y posibilidades nacionales, así como hacer más oportuno el pleno disfrute de diversas prestaciones en dinero.

3.- Fortalecer la estructura financiera de la institución.

4.- Acentuar y consolidar la desconcentración operativa del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Desde la reforma de 1973 a la actual de 1985 se ha tratado de ampliar el sistema de seguridad social en México a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, con sus diversas reformas administrativas para abarcar más el número de derechohabientes de toda la República.

Una vez establecida la naturaleza jurídica de la Ley, así como las diversas reformas que ha sufrido, es indispensable pasar a la estructura formal de nuestro ordenamiento jurídico para que en determinado momento estemos en pleno conocimiento de los diversos capítulos y secciones de la Ley del Seguro Social.

1.2.- ASPECTO FORMAL

El presente inciso se refiere a la estructura de la Ley del Seguro Social, de cuantos capítulos y títulos se compone, además cuales son los regímenes de seguridad social que reglamenta.

La Ley del Seguro Social es de observancia general en toda la República, en la forma y en los términos que la misma ley establezca, pues el instituto es instrumento básico de la seguridad social pues se estableció como un servicio público de carácter nacional, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

La Ley del Seguro Social está integrada por ocho títulos y son:

- a).- Título primero, " De las Disposiciones Generales" (arts. 1 al 10)
- b).- Título segundo, " Régimen Obligatorio del Seguro Social" (arte. 11 a 223), en donde se establecen las bases de cotización, se habla del seguro de riesgos de trabajo, del seguro de enfermedades y maternidad; de los seguros de invalidez,

vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, cada uno con sus prestaciones en dinero como en especie de acuerdo al tipo de seguro. Además se habla de las prestaciones sociales como la ayuda de gastos de matrimonio, de las asignaciones familiares y de las guarderías para hijos de asegurados.

- c).- Título tercero, " Del Régimen Voluntario del Seguro Social" (arts. 224 a 231) aquí se desarrollan los seguros facultativos y adicionales.
- d).- Título cuarto, " Servicios Sociales " (arts. 225 a 239)
- e).- Título quinto, " Del Instituto Mexicano del Seguro Social"(arts. 240 a 266) donde se establece la organización del instituto, las facultades y de la inversión de las reservas.
- f).- Título sexto, " De los Procedimientos y de la Prescripción (arts. 267 a 280) título importante para nuestro tema, pues establece el procedimiento del Recurso de Inconformidad y menciona el procedimiento administrativo de ejecu-

ción.

g).- Título septimo, " De las Responsabilidades y Sanciones " (arts. 281 a 284)

Contando además con 18 artículos transitorios.

La Ley del Seguro Social establece el régimen obligatorio y el régimen voluntario, así mismo subdivide ambos regímenes en:

Régimen obligatorio del seguro social:

- I.- Riesgo de trabajo
- II.- Enfermedades y maternidad
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y --
muerte
- IV.- Guarderías para hijos de asegurados

Régimen voluntario:

- I.- Seguros facultativos
- II.- Seguros adicionales

Sobre ambos sistema de seguridad se desarrolla la --
ley, más adelante se desglosara el título sexto como tema
principal de nuestra investigación.

2.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El artículo IV de la Ley del Seguro Social instituye, que el seguro social como instrumento básico de la seguridad social, se establece como un servicio público de carácter nacional entendiéndose a éste, como una actividad del estado o concesionada a los particulares para lograr la satisfacción de necesidades de índole colectivo en los ordenes materiales, cultural, de asistencia médica y salubridad.

Es indudable que el Seguro Social en México, constituye un servicio público pues en los términos del artículo II de la Ley, éste tiende a garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y la presentación de los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. En cuanto al calificativo de " Nacional " que la Ley del Seguro Social da a este servicio público también amerita explicación, en efecto, por los principios de aplicación de las leyes en el espacio, las leyes expedidas por las legislaturas de los estados de la federación tie-

nen vigencia solo dentro del territorio del estado que la haya expedido y las leyes federales son aplicables en toda la República; unicamente en casos excepcionales de extraterritorialidad pueden aplicarse fuera del territorio. Sin embargo, en el caso concreto debemos entender que la palabra "Nacional" significa federal y por tanto es aplicable en toda la República mexicana.

2.1.- SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un carácter tripartita, ya que se integra por tres sectores representativos que son:

- 1).- Sector gubernamental
- 2).- Sector empresarial
- 3).- Sector obrero

El artículo 240 establece las facultades de la institución, que en general van encaminadas a cumplir el fin específico del sistema de seguridad social en México, -- asimismo habla del pago de impuestos, en los que el instituto queda exento de éstos, al igual que sus dependencias

y servicios; la federación, los estados, el Departamento del Distrito Federal y los municipios no podrán gravar -- con impuestos su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad.

Se considera al instituto con una acreditada solvencia y no estará obligado por lo tanto, a constituir depósito o fianzas legales, ni aún tratándose del juicio de amparo. Por consecuencia los bienes del instituto a efecto de la prestación indirecta de sus servicios serán inembargables.

De acuerdo con el artículo 246 de la Ley del Seguro Social, los organismos superiores del instituto son: La asamblea general, el consejo técnico, la comisión de vigilancia y la dirección general.

La asamblea general como autoridad suprema del instituto esta integrada por: 10 miembros nombrados por el ejecutivo federal, 10 miembros nombrados por las organizaciones patronales y 10 miembros nombrados por las organizaciones trabajadoras de acuerdo al carácter tripartita que predomina en la institución. La asamblea general es pre-

sidida por el director general y debe reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo; el artículo 250 de la L.S.S. - establece los temas que discutirá la asamblea general.

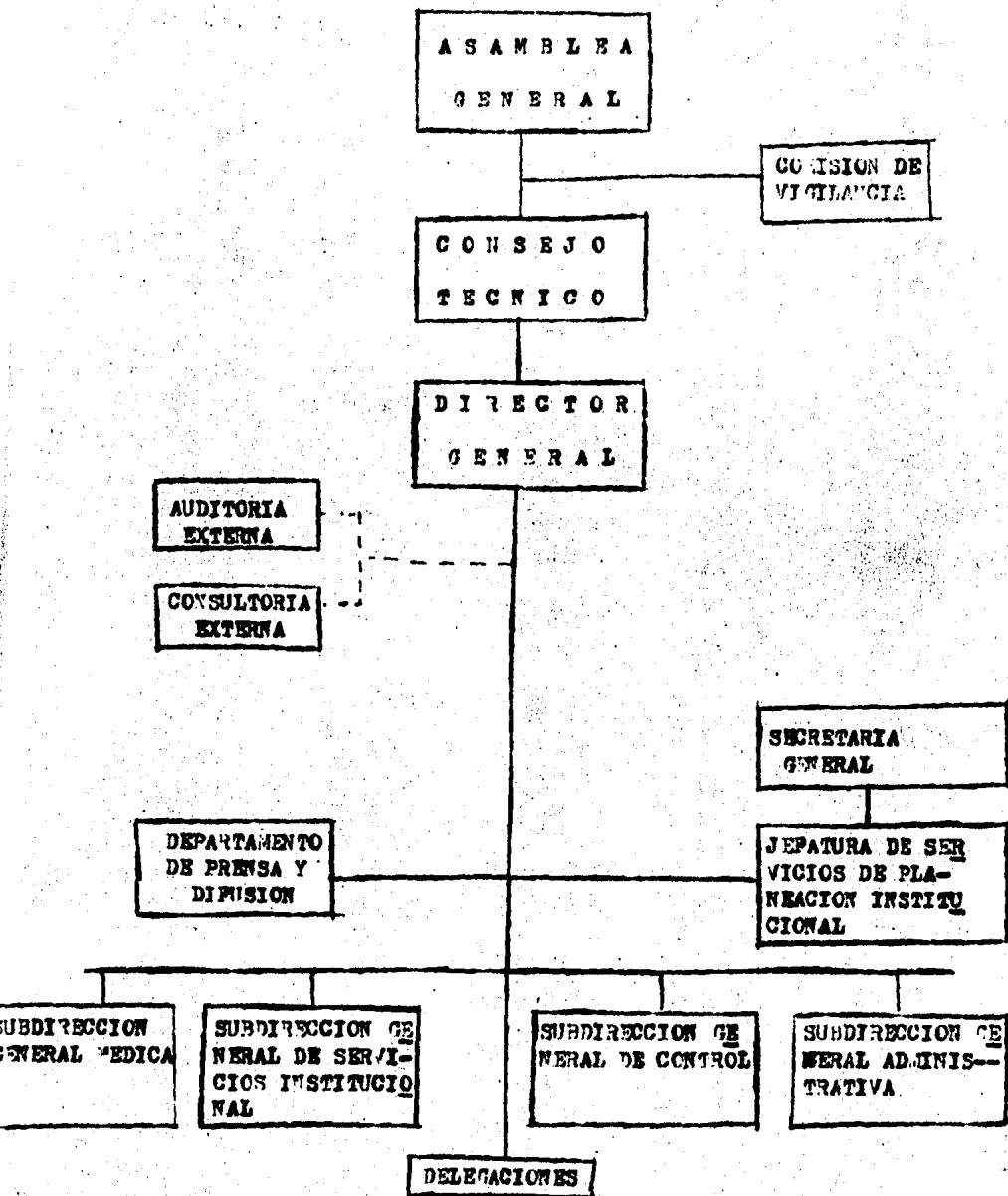
La comisión de vigilancia sera designada por la asamblea general y tendra las atribuciones que le confiere el artículo 255 de la mencionada ley, que en resumen se refiere a la situación económica del instituto, así como a su funcionamiento en el renglon de ingresos y egresos.

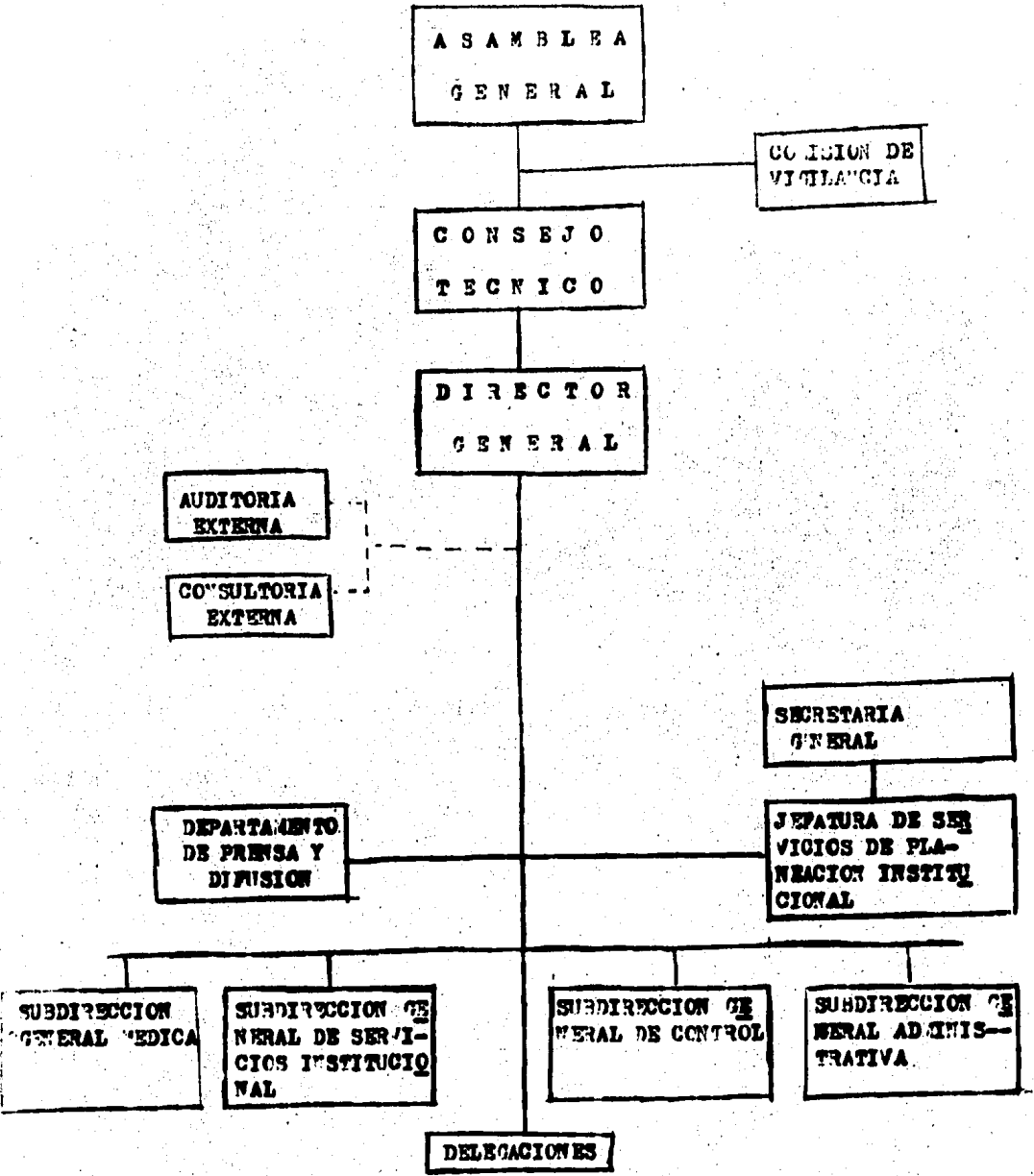
El consejo técnico será el representante legal y el administrador del instituto y estará compuesto por doce miembros, siguiendo la designación de tales miembros de acuerdo a los sectores que comprenden al instituto (art. 252). Las atribuciones del consejo técnico son: La administración de los fondos de reservas del instituto y del presupuesto de ingresos y egresos, así como las actividades jurídicas que como organismo descentralizado y de acuerdo con el fin del instituto desempeña por se un servicio público federal (art. 253).

El director general tiene que ser nombrado por el --

presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento; teniendo como principal función la de representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda la autoridad que lo requiera, ante organismos y personas; teniendo además las facultades generales y especiales que requiere la ley, inclusive para sustituir o delegar dicha representación, además de supervisar la función del instituto y rendir informes a los organismos superiores de -- a cuerdo a las actividades de éstos (asamblea general, - consejo técnico y comisión de vigilancia).

Se Anexa organigrama del Instituto Mexicano del Se--guro Social.





(ESTRUCTURA ORGANICA)

2.2.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La dinámica propia de la institución originada en -- las crecientes necesidades de la población derechohabiente y la tarea de extender el régimen obligatorio, ha motivado que se haya promovido reformas administrativas del -- Instituto Mexicano del Seguro Social.

El proceso de desconcentración de funciones del instituto se inicio en 1945, creando cajas regionales y locales que fueron reemplazadas en 1959 por las delegaciones regionales, estatales y locales. En 1967 con objeto de -- extender la operación del régimen del Seguro Social y dar mayor fluidez a sus servicios, se implantó un reglamento de delegaciones regionales y estatales. El actual reglamento de organización interna de delegaciones regionales y estatales entro en vigor en 1972, siendo reformado por un acuerdo presidencial de agosto de 1983 y de marzo de -- 1984, y en los cuales se establece que el proceso descentralizador debe abarcar dos fases: Primero de la federa-- ción a los estados y segundo de los estados a los municipios.

La reforma administrativa esta basada en la facultad del consejo técnico del instituto de crear o suprimir las delegaciones, así como la de determinar su jurisdicción; correspondiendo al director general establecer o suprimir las subdelegaciones inscritas en cada delegación.

Se consideran delegaciones regionales las que comprenden circunscripciones territoriales de una sola entidad federativa.

Como se ha explicado en el apartado anterior, las dependencias centrales del instituto tienen facultades normativas y de control, por lo que corresponde a las delegaciones la supervisión de todas las tareas operativas como: Ejecutar todas las normas, efectuar la afiliación de los patrones y trabajadores; en terminos generales proporcionar todos los servicios que la Ley del Seguro Social establece en el rengion de seguro obligatorio.

Las delegaciones están a cargo de un delegado y cuentan con un consejo consultivo; el delegado es nombrado por el consejo técnico del instituto y tiene la representación jurídica del instituto. El consejo consultivo está integrado por el delegado y seis miembros designa-

dos por los tres sectores que integran al instituto, las funciones del consejo consultivo son:

- .- Vigilar el funcionamiento de los servicios
- .- Opinar en todo aquello que los funcionarios competentes sometan a su consideración.

Los servicios médicos se prestan bajo las normas del reglamento en la materia, teniendo un organismo dedicado a la administración de acuerdo a las funciones y servicios del régimen obligatorio del Seguro Social.

Por ello de acuerdo a las necesidades y funcionamiento de la delegación, se constituyen las subdelegaciones y oficinas administrativas.

Las delegaciones regionales y estatales se clasifican en cuatro tipos, atendiendo al número de asegurados del régimen y al número de unidades aplicativas en cada delegación.

Como ya se explicó, las delegaciones foráneas se dividen en regionales y estatales. Existen 24 delegaciones estatales y 8 delegaciones regionales. Las delegaciones del Valle de México son 6 que se integraron por acuerdo del consejo técnico el 14 de febrero de 1979, por ello es

importante mencionar que el consejo técnico autorizó que la dependencias centrales sólo dispongan de facultades -- normativas y de control; corresponde por tanto a las delegaciones institucionales todas las tareas operativas.

Es importante para nuestro tema explicar que los consejos consultivos delegacionales deciden ya del recurso de inconformidad en todas las materias y cuantías, recurso que antes solo el consejo técnico del instituto resolvía, además también autoriza la celebración de convenios.

Como resultado de la reforma administrativa, se han desconcentrado los procesos de nómina, liquidación de cuotas y auditoría; en su integridad, la representación y la defensa jurídica del instituto se desconcentro.

Como consecuencia el presidente de la República expidió el nuevo reglamento de inconformidades en 1979, y el consejo consultivo el relativo a la organización interna de las delegaciones en la reforma de la Ley del Seguro Social vigente.

3.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL CON RESPECTO A OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA MISMA MATERIA

El presente apartado pretende dar una panorámica del sistema nacional de seguridad social, que como ya dijimos tiene como base al Instituto Mexicano del Seguro Social, pero que cuenta con otras dos instituciones que aunadas al Seguro Social, tratan de ampliar el sistema de seguridad social en México, por consecuencia realizamos una comparación y análisis de la Ley del I.S.S.S.T.E. y la Ley del I.S.S.S.F.A.M.

Los servicios de salud y prestaciones sociales a los trabajadores al servicio del estado se brindaban hasta -- 1925, a través de las mismas secretarías o departamentos en forma limitada y heterogénea. A partir de ese año se creó la dirección general de pensiones civiles que centralizaba y ordenaba las prestaciones sociales para los empleados del estado. Los servicios médicos que prestan se otorgaban en forma parcial, y consistían en atención de consulta externa con ciertos apoyos de laboratorio, gabinetes y hospitales.

En 1939 se promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado que con la Ley de Pensiones Civiles, constituyen los antecedentes jurídicos del I.S.S.S.T.E. La reforma constitucional de 1950 que dio lugar a la incorporación de un apartado "B" en el artículo 123 estableció también las bases del instituto.

El I.S.S.S.T.E. es un organismo público descentralizado que opera con aportaciones de los trabajadores y del gobierno federal que, a través de una sola institución -- presta los servicios médicos correspondientes a los seguros de enfermedades no profesionales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; jubilaciones, invalidez, vejez y muerte. Asimismo ofrece servicios de rehabilitación y reeducación de inválidos y préstamos a corto plazo e hipotecarios.

Pero no debemos sólo considerar a la población obrera, pues la seguridad social se ha venido extendiendo a otros sectores importantes como el militar y por lo tanto no podemos dejar de citar dentro del sistema nacional de seguridad social la protección que se ha dado a la clase militar con un sentido profundamente social y humano. Des

de el 11 de marzo de 1926 en que fue expedida la Ley de Retiro y Pensiones, se protege a la clase militar; la Ley de Retiro y Pensiones fue sustituida por la del 30 de diciembre de 1955 y ésta por la Ley de Seguridad para el Ejército y la Armada, de diciembre de 1961 incorporando en ella, a los marinos y militares junto con sus familias a los beneficios de la citada seguridad que presta.

3.1.- LA LEY DEL I.M.S.S. -- LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

El analisis de la Ley del Seguro Social ya lo realizamos en el inciso número 1.1. y 1.2., por consecuencia en el presente apartado sólo observamos someramente la estructura formal de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Ley del I.S.S.S.T.E., es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República de la misma forma que lo es la Ley del Seguro Social.

Es aplicable la Ley del I.S.S.S.T.E., a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que a su régi-

men se incorporen, de acuerdo al Ejecutivo Federal, también se aplica a los pensionados y a los familiares derechohabientes de unos y otros. Se amplia la aplicación de la Ley a las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los poderes de la Unión a que se refiere la misma Ley. A las dependencias y entidades de la administración pública en los estados, municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el instituto celebre de acuerdo con la Ley y en concordancia con las disposiciones de las demás legislaciones locales; a los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de la ley, a las agrupaciones o entidades que en virtud y de acuerdo a la junta directiva se incorporen al régimen de la Ley del I.S.S.S.T.E.

Al igual que la Ley del I.S.S., la Ley del I.S.S.S.T.E. contempla dos sistemas de seguridad:

- 1.- El régimen obligatorio, y
- 2.- El régimen voluntario.

En el artículo 3 de la Ley del I.S.S.S.T.E., se determinan los renglones que protege el régimen obligatorio

que son similares a los de la Ley del I.M.S.S., pero tienen más prestaciones sociales tales como servicios de integración a jubilados y pensionados, arrendamiento o -- venta de habitaciones económicas y préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos o casas; además de prés--
tamos a largo y corto plazo.

Se advierte que el I.S.S.S.T.E., amolía más el siste-- má económico de su población derechohabiente, pero tam--
bién hay que hacer notar que es más la participación del sector gubernamental además que los sueldos de los afilia--
dos nunca son mínimos y por consecuencia las aportaciones en porcentaje sobre el sueldo son más que las participa--
ciones de los obreros incorporados al I.M.S.S.

En cuanto al régimen voluntario, sólo habla de los -
renglones en los que se puede continuar con los servicios del instituto, como son seguros de enfermedades, materni--
dad y medicina preventiva.

La forma estructural de la Ley del I.S.S.S.T.E., es de diez títulos y son: Título primero, habla de las dispo--
siciones generales de la ley. Título segundo del régimen obligatorio, abarcando el seguro de enfermedades y mater--

midad, de medicina preventiva, seguros de riesgo de trabajo, seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía en edad avanzada y las diferentes pensiones que reglamenta. Título tercero que nos explica el régimen voluntario. Título cuarto que explica las funciones y organización del instituto. El título quinto establece la prescripción y el título sexto habla de las responsabilidades y sanciones.

La Ley del I.S.S.S.T.E., cuenta con 19a artículos y 11 artículos transitorios.

3.2.- LA LEY DEL I.M.S.S. -- LA LEY DEL I.S.S.S.P.A.M.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las -- Fuerzas Armadas Mexicanas vigente, fue publicada en el -- Diario Oficial de la Federación el día 29 de junio de --- 1976 a iniciativa del presidente Lic. Luis Echeverría Alvarez. En la ley mencionada se establece que el instituto es un organismo público descentralizado federal, con -- personalidad jurídica y patrimonio propio y con domicilio en la ciudad de México.

Se encuentran afiliados al instituto, los militares y lo marinos junto con sus familias; explica que las secretaría de Defensa Nacional y de Marina afiliarán a los militares y marinos en situación de activo y de retiro.

En el artículo 16 de la Ley de las Fuerzas Armada se determinan las prestaciones que otorga el instituto, y da una relación de ésta; en la Ley del I.M.S.S. se tienen -- similares prestaciones pero estan reglamentadas de acuerdo a los renglones del seguro obligatorio del seguro social, y se habla pues de prestaciones en dinero y en especie o de prestaciones sociales.

La organización del Instituto de Seguridad de las -- Fuerzas Armadas de México, establece en el artículo 2 y -- siguientes, teniendo así estructura diferente a las dos -- leyes analizadas anteriormente; pues la organización y -- funciones de los instituto, I.M.S.S e I.S.S.S.T.E., estan como parte final de ambas leyes, dandole más importancia al régimen que tienen y a las prestaciones y servicios -- que dan.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las -- Fuerzas Armadas Mexicanas, cuenta con cuatro títulos y --

son: Título primero, habla de la organización y funcionamiento del instituto. Título segundo, establece las prestaciones en general sin realizar alguna división. Título tercero, establece los procedimientos y. Título cuarto -- habla de la prevención en general. La presente ley cuenta con 236 artículos y 10 artículos transitorios.

Siguiendo el esquema del maestro Almanza Pastor, se analizan los tres ordenamientos de seguridad social, los los siguientes renglones de protección.

La Ley del Seguro Social protege respecto de la alte ración del la salud los siguientes renglones:

.- Riesgo de trabajo: Accidentes y enfermedades de - trabajo (art. 48,49 y 50) de cuerdo a la Ley Federal - del Trabajo.

.- La incapacidad laboral: Como resultado de los --- riesgos de trabajo, que pueden provocar la incapacidad -- permanente parcial, incapacidad temporal, incapacidad per manente total y la muerte; también la incapacidad laboral la puede provocar la enfermedad general y la maternidad.

.- La muerte: la Ley del Seguro Social establece el seguro por muerte.

.- La vejez: La vejez da derecho al otorgamiento de diversas prestaciones, según lo establece el art. 137.

.- El desempleo: La ley del Seguro Social no contempla este renglon, sólo reglamenta la cesantía en edad --- avanzada (art. 143)

.- La familia: Dos mecanismos existen en la ley para enfrentar esta contingencia, 1).- La ayuda por concepto de cargas familiares y las asignaciones familiares y 2).- La ayuda asistencial (art. 164 y 166)

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado protege los siguientes riesgos:

.- Riesgos de trabajo: Tiene la misma definición de la Ley del I.M.S.S., en concordancia con la Ley del Trabajo (art. 34) quedando establecido el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.

.- La incapacidad laboral: Tratándose del Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, se prevé el - acaecimiento de la incapacidad y su protección. El seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establece la incapacidad temporal parcial, permanente y -

.- La muerte: Distingue la protección cuando se trata de la contingencia producida por el acaecimiento de -- riesgos profesionales, de la que se otorga cuando el acaecimiento ocurre por causas ajenas al servicio, se prevé -- la ayuda para gastos de funeral.

.- La vejez: Se reglamenta la pensión por años de -- servicio o por edad (art. 61)

.- El desempleo: Tiene solo el seguro de cesantía en edad avanzada (art. 60).

.- La familia: Se protege en el caso de maternidad -- a la esposa del trabajador, no cuenta con las asignaciones familiares como la Ley del I.M.S.S.

.- No existe precisión de cargas familiares.

En la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, son contingencias protegidas:

.- La incapacidad laboral: De acuerdo a las actividades que desempeñan los militares o marinos y de las -- lesiones recibidas en el ejercicio de éstas, se establece haberes de retiro, compensaciones y pensiones.

.- La muerte: Se prevé una pensión a los familiares del militar muerto en el ejercicio de su deber (art. 54).

Queda previsto también un seguro de vida militar con objeto de proporcionar una ayuda pecunaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de su muerte. Se trata de un seguro obligatorio para los militares en servicio activo.

.- La vejez: Tiene un derecho al haber de retiro --- íntegro, es otorgado a los militares que hayan cumplido 30 o más años de servicio. La Ley fija en el artículo 23 la edad límite para permanecer en el activo, y modula mediante porcentajes los haberes de retiro conforme a los años de servicio, se prevé un fondo de ahorro y casa-hogar para retirados (art. 143)

.- La familia: La del I.S.S.F.A.M., tiene protegidos bajo este rubro, lo que la Ley del I.M.S.S., caata como prestaciones en especie y en dinero en los seguros de enfermedad general y maternidad, así como las prestaciones sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social, la ley analizada las observa como protección a la familia en todas sus generalidades. (art. 159 y 160)

Como puede observarse de lo anotado en el análisis - comparativo de las tres Leyes de seguridad social en Méxi

co, tratan de proteger a la población afiliada a los institutos que respalda siemore de acuerdo a las características y esencia de tales organismos descentralizados.

CAPITULO TERCERO

PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

1.- ASPECTOS LEGALES

**1.1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

1.2.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

1.3.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS

2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

2.1.- TEORIA DEL PROCESO

2.2.- DISPOSICIONES GENERALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

2.3.- EL DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE ACLARACION

3.- EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

3.1.- ANALISIS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

**3.2.- FORMA EN QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE
INCONFORMIDAD**

**3.3.- ALGUNOS CASOS PRACTICOS DEL RECURSO DE
INCONFORMIDAD**

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ANTE EL INSTITUTO MEXICANOS DEL SEGURO SOCIAL

Se dice que en los tiempos modernos se desarrolla un Derecho Procesal Asistencial; que ésta rama regula el proceso destinado a solucionar los conflictos surgidos con motivo de la interpretación y aplicación de normas sobre la seguridad social. En México, sin embargo, no ha tenido un desarrollo legislativo ni doctrinal importante, pues hasta ahora los conflictos relativos a la seguridad social se han canalizado a través de otras ramas procesales, como son el Derecho Procesal del Trabajo y el Derecho Procesal Fiscal.

Por lo que se refiere a la seguridad social de los trabajadores sujetos al apartado "A" del artículo 123 Constitucional, la Ley del Seguro Social promulgada el 26 de febrero de 1973 y las reformas de 1984 y 1985 que esta vigente en toda la República, distingue dos situaciones en relación con los posibles conflictos sobre las normas

de seguridad social.

Por ello analizamos brevemente como bases legales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social conjuntamente con sus reglamentos.

1.- ASPECTOS LEGALES

Es indispensable señalar cuales son las bases jurídicas de la seguridad social, así como establecer los aspectos legales que dan origen a nuestro tema: los procedimientos y recursos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se observa a los procedimientos y recursos como los medios idóneos para resolver las controversias de índole de seguridad social.

1.1.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS

Si se considera el hecho que la base del derecho en nuestro país, estriba en la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, de la que se derivan todas las demás leyes que nos rigen, para poder enmarcar legalmente los procedimientos y recursos que se interponen ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, es necesario y determinante iniciar con el estudio de la Constitución, que fue discutida y aprobada en el salón de sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, el 31 de enero de 1917 y rige a partir del 1 de mayo de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en su título sexto, denominado " Del Trabajo y de la previsión Social " el artículo 123 que a la letra dice:

" Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato -

de trabajo.

B.- Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

A efectos específicos de nuestro capítulo, que son los procedimientos y recursos; en primer lugar debemos mencionar el artículo 17 Constitucional que prohíbe la autotutela y dispone que los tribunales estarán expeditos para administrar en los plazos y términos que fije la ley su servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales.

En segundo lugar, el artículo 14 segundo párrafo que establece el derecho fundamental del hombre de no poder ser privado de sus derechos, sino mediante un proceso, "seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades establecidas esenciales del procedimiento y conforme a la leyes expedidas con anterioridad al hecho". Se trata como puede observarse de uno de los preceptos más importantes del ordenamiento jurídico mexicano, ya que consigna la llana "Garantía de Audiencia" o derecho fundamental de defensa en juicio.

En tercer lugar, el artículo 13 Constitucional que prohíbe el establecimiento y funcionamiento de tribunales extraordinarios o por comisión.

Y por último, el artículo 16 establece el deber de todos los órganos de autoridad de fundar y motivar legalmente todos sus actos que impliquen alguna molestia o afectación así sea provisional, en los derechos de las personas.

1.2.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Como ya se mencionó anteriormente, la Ley del Seguro Social observa dos situaciones para resolver las controversias relacionadas con las normas de seguridad social, y una de las situaciones es:

Para las controversias entre los trabajadores asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social sobre las prestaciones que la ley otorga, el ordenamiento citado señala que aquéllos podrán acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje para plantear dichas controversias a través de un proceso seguido contra

el instituto conforme a la Ley Federal del Trabajo. La razón para definir esta competencia dimana del artículo 123 Constitucional, que considera la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Todo ello se encuentra regulado en el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo promulgada el 23 de diciembre de 1969 y con vigencia a partir del primero de mayo de 1970, la cual ha sido objeto de varias reformas y la más importante desde el punto de vista del derecho procesal, es la promulgada el 31 de diciembre de 1979 y que entro en vigor el primero de mayo de 1980.

1.3.- LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS

La Ley del Seguro Social, establece que para los conflictos sobre el pago o liquidación de las cuotas que se

deben cubrir al instituto, el interesado debe acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación para reclamar su anulación o inválidación a través del proceso fiscal, tomando en cuenta el carácter fiscal de dichas cuotas.

Para ambas situaciones el artículo 274 prevé un recurso administrativo de inconformidad ante el consejo técnico del propio instituto, que el trabajador asegurado o sus beneficiarios pueden utilizar antes de acudir a la -- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero que tiene el carácter obligatorio para quienes pretendan plantear el proceso de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho recurso administrativo, se encuentra regulado por el reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social de 1950, reformado por el decreto promulgado el 27 de julio de 1979 vigente a la fecha.

Con las reformas a la ley del Seguro Social por el decreto de 1984, el artículo 258 "A" al 258 "E" también tiene competencia el delegado al frente de las diferentes delegaciones del instituto, competencia de resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación

sobre el recurso de inconformidad.

2.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DE EJECUCION

El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta para hacerse allegar los medios económicos para su subsistencia y funcionamiento, así como para el otorgamiento de los servicios, por una parte, con las aportaciones directas efectuadas en forma voluntaria por los sujetos obligados al pago, y, por otra parte, con el sistema coercitivo o ejecutivo para lograr que se cubran las obligaciones a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, en casos de incumplimiento, morosidad o pago incorrecto de los créditos a cargo de los obligados.

Por tal, en el presente apartado, estudiamos brevemente la teoría del proceso, para poder llegar al medio coercitivo utilizado por el instituto para cubrir los créditos de los obligados, como es el procedimiento administrativo de ejecución, así como el derecho de petición y el derecho de aclaración que tienen los obligados, culmi-

nando con el tema central de nuestra investigación " El Recurso de Inconformidad " .

2.1.- TEORIA DEL PROCESO

El fin normal del proceso es la obtención de una -- sentencia que en forma vinculativa, resuelva entre par-- tes una controversia sobre derechos substanciales.

El derecho objetivo está integrado por normas abs-- tractas de las que derivan derechos substanciales que -- permiten la convivencia social, regulando las acciones - humanas e impidiendo a los hombres un comportamiento de-- terminado. Las normas jurídicas ectúan como causa moti-- vadora sobre la voluntad del sujeto, es decir, estable-- cen un deber ser, que se refiere al obrar de varios suje-- tos, determinando lo que unos pueden hacer y que, por lo tanto, no debe ser impedido por los demas.

Es así como el derecho objetivo coordina el obrar - de varios sujetos, estableciendo mandatos que motivan -- una conducta determinada. Pero el derecho objetivo no - sólo establece conducta sino que a la vez crea sanciones

contra quienes no realicen la conducta prescrita o no -- respeten la facultad otorgada al titular del derecho.

Cuando el derecho subjetivo es violado sólo puede -- tener plena vigencia mediante el ejercicio de la función jurisdiccional.

El estado-juez tiene primordial interés en hacer -- justicia, en dar a cada quien lo suyo, en reconocer los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los sujetos y los derechos en el litigio. Mediante el derecho de acción los sujetos provocan el ejercicio de la función jurisdiccional, para conseguir la satisfacción del interés jurídico protegido por el legislador en su favor en la norma abstracta.

Los dos intereses, el público-estatal de ver respetada la ley en los casos controvertidos y el particular de quienes tratan de conseguir la tutela jurídica a que tienen derecho, se conjuran en el proceso, cuyo motor -- inicial es el derecho de acción.

De lo anterior se desprende, que por una parte, exig te una potestad del estado de hacer justicia, de dar -- a cada quién lo suyo, de actuar la voluntad concreta de

la ley; y por otra, existe una potestad del particular - de exigir justicia; potestad de obrar ante los órganos - jurisdiccionales del estado. Por tanto, sólo en cuanto existen estas dos potestades, puede instaurarse y desarrollarse un proceso.

La doctrina moderna admite por otra parte, que el - proceso es, antes y más que otra cosa: Instrumento para la verificación de la verdad de los hechos y la indentificación de la norma legislativa que regula el caso concreto.

El proceso es una relación jurídica entre: Juez, actor y reo; para que pueda haber relación jurídica procesal no basta que existan los tres sujetos como el órgano jurisdiccional, el actor y el demandado, sino que éstos deben tener ciertos requisitos de capacidad.

Tales requisitos de capacidad son: Para los órganos jurisdiccionales la competencia; para las partes capacidad procesal, capacidad para representar a otro y en algunos casos, capacidad de pedir en nombre propio la actuación de la voluntad de la ley que garantice un bien - a otro (sustitución procesal)

Para que el proceso exista, se necesitan estos presupuestos:

La presentación de una demanda formal y substancialmente valida; por un sujeto de derecho (actor); ante un órgano jurisdiccional (juez) y frente a otro sujeto de derecho (demandado); teniendo las tres partes requisitos de capacidad.

Para que el proceso pueda llegar a su fin se requiere:

El impulso procesal, es decir la actividad necesaria de las partes para que el proceso avance, excepcionalmente, también la actividad del juez puede impulsar el desarrollo del proceso. (12)

El recorrido o procedimiento a través del cual se desarrolla el proceso, se va concretando en una sucesión de actos y hechos que tienen una triple vinculación entre sí: Cronológicamente, en cuanto que tales actos se verifican progresivamente durante determinado tiempo, lo

(12) Jose Becerra Bautista, El proceso Civil en México, Editorial Porrúa, S.A., México 1982, Ed. Decima, Pág. 1 y s.

gica, en razón de que se relacionan entre sí como presupuestos y consecuencias y teleológica pues se analizan en razón del fin que persiguen:

2.2.- DISPOSICIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCION

El instituto conforme lo previene el reglamento de pago de cuotas y contribuciones al régimen del Seguro Social, cuya vigencia subsiste en tanto no haya una norma contradictoria de la ley en vigor, y atendiendo al texto del artículo tercero transitorio de dicho ordenamiento legal que prorroga la vigencia de las normas reglamentarias, bajo el supuesto mencionado, establece la posibilidad de que el Seguro formule liquidaciones complementarias, derivadas del texto de las visitas hechas por los inspectores a las empresas; lleve a elaborar liquidaciones totales cuando no hubiere aportaciones de pago de cuotas obrero, las cuales hará del conocimiento de los patronos, a fin de que formulen las aclaraciones o en su defecto las impute.

En el último de los extremos, es decir, cuando lleguen a impugnarse o no se haga el pago dentro del término de ley (20 Días), se seguirá el procedimiento de ejecución respectivo, ya que dichos documentos adquieren el carácter de ejecutivo (art. 21 del reglamento de pago de cuotas), o sea que se hacen exigibles al no ser cubiertos dentro del plazo fijado por la ley.

La posibilidad de cobro en estos casos que ya han adquirido la calidad de título ejecutivo por parte del Seguro Social, no puede hacerse en forma directa, sino que, como ente fiscal y sujeto en ese renglon a las disposiciones que el Código Fiscal de la Federación señala, deberá seguirse el procedimiento de ejecución de tales créditos, correspondiendo éste a la oficina Federal de Hacienda respectiva, que es la autoridad ejecutora que previene las leyes en nuestro medio.

"El procedimiento administrativo de ejecución, tiene como finalidad, la recaudación del importe de lo debido por virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito, o sea el sujeto pasivo por adeudo propio o ajeno con responsabilidad en

lidaria, sustituta u objetiva, prescindiendo de la volun-
tad de ese deador, o aún contra su voluntad se herá efed-
tivo; ⁽¹³⁾ La ejecución forzosa tiene tres supuestos que -
son:

1.- La existencia de un crédito fiscal no satisfe--
cho dentro del plazo que marcan las leyes. Se exigirá -
también el pago de los vencimientos que ocurran durante
el procedimiento, incluyendo recargos, gastos de ejecu--
ción y cualesquiera otros.

2.- El procedimiento de ejecución presupone también
la invasión por parte de la autoridad ejecutora de la es-
fera jurídica del deador, mediante la detración de su pa-
trimonio en dinero o en otros bienes.

3.- Supone la satisfacción del interés de la admi--
nistración acreedora, mediante el ingreso de la cantidad
de dinero debida o bien de la adjudicación de bienes.

El requerimiento de pago se hará personalmente, ne-
diante oficio. El deador dispondrá de tres días para e-

(13) Francisco de la Garza, Derecho Financiero, Editorial
Porría, S.A., México, 1982 Pag. 780.

fectuar el pago; de no hacerlo se procederá al embargo, y a los 30 días se realizara la venta por medio de remate. Mientras no se finque el remate el deudor puede hacer el pago de las cantidades reclamadas de los vencimientos ocurridos y de los gastos de ejecución, caso en que se levantará el embargo administrativo.

El embargo:

Esta es una forma procesal coactiva, para llevar a cabo el cumplimiento de una sentencia, éste es cautelar o también es conocido como preventivo o precautorio.

El embargo generalmente es efectuado, una vez iniciado el juicio, pero antes de que se dicte la sentencia, esto se hace con el objeto de evitar que la parte que ha ya perdido el juicio oculte, dilate o venda los bienes, quedando en consecuencia insolvente; entonces la intención es que los bienes embargados queden a disposición de la autoridad competente.

El embargo por falta de pago:

Las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor, y en caso de no

hacerlo en el acto, procederán como sigue:

1).- A embargar bienes suficientes para en su caso, rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos - en favor del fisco (embargo de bienes)

2).- A embargar negociaciones con todo lo que de hecho y por derecho les corresponda, a fin de obtener mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales (embargo de intervención de negociaciones)

Fases del embargo:

1.- Auto de embargo, según Porrás y López es: ⁽¹⁴⁾

" Es el que dicta la autoridad fiscal, a la solicitud de los ejecutores para que en su caso de no pagar el crédito fiscal se lleve a cabo el embargo."

El Código Fiscal dice lo siguiente al respecto en el artículo 152:

El ejecutos designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor y practica

(14) Porrás y López, Derecho Fiscal, Textos Universitarios, México, 1972, Pag. 117 y s.

rá la diligencia de requerimiento de pago y de embargo - de bienes, con intervención de la negociación en su caso. Cumpliendo las formalidades que se señalan para las notificaciones personales.

Si el requerimiento de pago se hizo por edictos, la diligencia de embargo se entenderá con la autoridad municipal o local de la circunscripción de los bienes, salvo que en el momento de iniciarse la diligencia compareciese el deudor, en cuyo caso se entenderán con él.

2.- Diligencia de embargo:

Si se inicia con la notificación, a través de la -- cual se da conocimiento al deudor, o a la persona designada como representante del mismo; que tiene derecho a -- que intervengan dos testigos y a designar los bienes que han de embargarse. Los bienes se designaran de acuerdo con lo que establece la ley. (art. 155 C.F.F.) sujetandose al orden siguientes

- a).- Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios
- b).- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil -- cobro a cargo de instituciones o empresas particulares de

reconocida solvencia.

c).- Otros bienes no comprendidos arriba

d).- Bienes inmuebles

El artículo 157 C.F.F., considera a aquellos bienes no susceptibles de embargo a todos aquello de elemental justicia humana.

Cuando se embargen bienes ya embargados o hipotecados o cuando exista embargo de créditos a favor del embargado, se sujetaran a lo dispuesto en los artículos -- 159 y 1060 del C.F.F., al igual cuando se trata de suspender el embargo por la oposición de un tercero art. 158.

3.- Aseguramiento de los bienes embargados:

Como nos señala el maestro Porrás y López, " este acto procesal se inicia con la traba de ejecución y se termina con el depósito de los bienes embargados".⁽¹⁵⁾

Este consiste en una serie de actos jurídicos por virtud de los cuales los bienes muebles o inmuebles se

(15) Ob.cit. P. 117 y s.

desplazan del patrimonio del deudor entrando en un nuevo patrimonio en forma provicional, en tanto no se pague la deuda, o bien se llegue al remate de los mismos.

El acto de embargo se ve perfeccionado con el depósito de los bienes y este depósito, en caso de que exista oposición por parte del deudor, puede realizarse a través de la fuerza pública o de dictar una serie de medidas de apremio, con la misma finalidad.

Se encuentra regulado por el Código Fiscal de la Federación, en los arts. 152 y 153, como también 158, 159 y 168 y en la Ley supletoria al respecto, en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

El Remate:

La voz remate tiene dos significados: La adquisición de un bien como consecuencia de la adjudicación. También significa el remate, la diligencia misma de la almoneda, substa o venta al martillo y por ello es común oír: " vamos a rematar al monte de piedad ".

El remate se encuentra integrado por dos situaciones jurídicas y procesales: La subasta pública y la adjudicación.

Se procederá a las enajenaciones de los bienes embargos en los siguientes casos:

1.- A los treinta días de practicado el embargo.

2.- En los casos de embargo precautorio, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

3.- Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaído en los medios de defensa que se hubieren hecho valer.

Subasta pública:

La enajenación se hará en subasta pública, que se celebrara en el local de la oficina ejecutora. El primer paso es el de asignar un valor a los bienes muebles o inmuebles que serán rematados mediante la valuación hecha por los peritos en relación con lo señalado en el artículo 175 del Código Fiscal de la Federación.

El segundo paso consiste en realizar una convocatoria, publicándose ésta dentro de los treinta días siguientes a la fijación del valor de los bienes, o por lo menos diez días antes de la fecha del remate. Estas deberán de colocarse en lugares visibles y cuando el monto

exceda de una cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal elevado al año, la convocatoria se publicará en el órgano oficial de la entidad en la que resida la autoridad ejecutora y en uno de los periódicos de mayor circulación.

El artículo 178 del C.F.F., señala que mientras no se finque el remate, el deudor puede hacer el pago de las cantidades reclamada, de los vencimientos y gastos de ejecución, caso en el cual se levantará el embargo administrativo.

Requisitos:

- 1.- Deberá de cubrir las dos terceras partes del valor señalado para el remate.
- 2.- Toda postura, deberá ofrecerse de contado y será suficiente para cubrir el interés fiscal.
- 3.- El escrito en que se haga la postura se acompañará de un certificado de depósito por lo menos del 10 % del valor fijado en la convocatoria, expedido por una institución de crédito.

Adjudicación:

La persona que obtenga el bien en cuestión, por medio de la subasta pública será el dueño legal de los mismos; para ello tendrá que cubrir ciertos requisitos como el pago, el pago de los bienes. (16)

2.3.- EL DERECHO DE PETICION Y DERECHO DE ACLARACION

Para la solución ante el propio Instituto Mexicano del Seguro Social de los múltiples problemas que se suscitan en las empresas, existen diferentes medios jurídicos que conviene delimitar, pues frecuentemente no se hace el debido uso de ellos. Resulta pues de gran importancia práctica, conocer cuándo debe utilizarse cada uno de los mecanismos de defensa ante el instituto.

(16) Prontuario Fiscal, Leyes y Reglamentos 1985, Editorial E.C.A.S.A., Decimo Novena Edición, México, D.F.

EL DERECHO DE PETICION

El derecho de petición está consagrado por la Constitución General de la República, que en su artículo 80 establece " Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa", agregando que " a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

El derecho de petición es particularmente importante tratándose de la catalogación de las empresas en clases y grados de riesgo, toda vez que, al iniciar actividades una empresa e inscribirse en el Seguro Social, es la propia empresa la que de hecho se clasifica, pues en el aviso de inscripción se tiene que manifestar la actividad principal y preponderante, y de esta manifestación el instituto al devolver la copia de aviso, ya le ha determinado la clasificación, quedando sujeta a la misma o realizar rectificaciones posteriores, por parte del --

instituto.

Consecuentemente es muchos casos que pueden ofrecer dudas, se hace menester solicitar al instituto que exprese si esa clasificación es o no correcta.

En lo que respecta al grado de riesgo asignado de acuerdo con las medidas y dispositivos de seguridad e higiene de que se disponga y principalmente con los índices de frecuencia y gravedad de los accidentes ocurridos, el mismo reglamento de la clasificación de empresas previene que la disminución del grado por abajo del medio no podrá operar sino mediante solicitud escrita de la empresa. En tal virtud, para obtener este beneficio es necesario solicitarlo haciendo uso del derecho de petición. Ahora bien a pesar de que el reglamento señala como plazo máximo para la resolución de estas solicitudes es de 60 días, en la práctica la mayoría de los casos tardan más de un año en resolverse, por lo que en estos casos es aconsejable imaginar la negativa ficta en recurso de inconformidad.

Otro aspecto del derecho de petición, es la reclamación de devolución de cantidades en dinero pagadas indebi

damente o con exceso. La mayoría de estos casos se deb--
ben a pagos mayores a los legales, efectuados por error.
El instituto devuelve los pagos en exceso sin intereses
y en forma de nota de crédito, esto es para acreditarse
en cualquier pago posterior.

Otro caso en que cabe utilizar el derecho de peti--
ción, se da cuando por causas imputables al instituto no
se suministran a los asegurados y beneficiarios las pres--
taciones médicas a que tengan derecho. Se hace notar, -
que en el 99 % de los casos, las llamadas " Quejas Médi--
cas " son declaradas improcedentes por fundarse en los -
informes de los médicos a los cuales se les imputan las
omisiones. En contra de éstas, procede el recurso de in--
conformidad.

Una modalidad del derecho de petición, es la facul--
tad que concede la Ley para expresar los motivos en que
se funde alguna excepción o duda acerca de la proceden--
cia en la afiliación de alguna persona. El instituto ha
hecho nugatoria la facultad de los patrones sobre todo -
en los casos de aquellas empresas que tienen agentes a -
comisión, ya que al expresar su duda, el instituto se --

concreta a enviar inspectores, quienes arbitrariamente y sin contar con la capacidad y los elementos suficientes, se limitan a inscribir a todos aquellos agentes a comisión. (17)

Es bueno tomar en cuenta que para que el derecho de petición tenga mayor validez ante el Instituto Mexicano del Seguro Social es necesario acompañar al escrito de hechos ó actos pertinentes, documentos, constancias o datos necesarios; de carácter externo perceptibles que permitan otorgarles una configuración determinada que prepare y forme la voluntad administrativa del instituto, ya que son suficientes para generar la decisión o el acto a dictarse, pues el proceso de preparación y formación requiere control y exterioridad y solo que tales formalidades sean satisfactorias, es entonces cuando surge la obligación del instituto, a través de la dependencia correspondiente, no únicamente en el sentido de acordar --

(17) Reglamento para la clasificación de empresas y determinación del grado de riesgo del seguro de riesgos de trabajo, Ley del Seguro Social y Disposiciones complementarias, Ed. Porrúa S.A., México, D.F. 1985 37 Edición, pag. 267 y s.

la solicitud, sino también de hacerlo congruente.

Por último hemos de decir que el asegurado o beneficiarios pueden actuar por sí ejercitando la defensa jurídica de pedir que la ley le otorga, o por intermedio de los representantes que designe en debida forma para tal efecto.

EL DERECHO DE HACER ACLARACIONES

Otro medio de defensa jurídica es el derecho de hacer aclaraciones, consignado en el reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social, para todo lo relacionado con los cobros que realiza el instituto.

En efecto, el citado reglamento prevé tres situaciones básicas, en presencia de las cuales se otorga al patrón el derecho de hacer aclaraciones, que son las siguientes:

- 1.- Que el instituto, al revisar las liquidaciones presentadas por los patrones, o como consecuencia de las visitas de insoección que practique, advierta errores u

omisiones en relación con el importe de las cuotas que debieron cubrirse.

En este caso el propio reglamento dispone que el -- instituto hará al patrón las correcciones u observaciones que procedan, para que en un término de 15 días hábiles formulen las aclaraciones pertinentes debidamente -- fundadas, y para que en su caso pague o reciba las diferencias respectivas.

2.- Que el patrón haya omitido totalmente el pago de las cotizaciones; en este supuesto el instituto formula en su defecto la liquidación correspondiente, con los datos que tuviere o recabare al efecto y la notifica al patrón que también en un término de 15 días hábiles aduzca las aclaraciones fundadas que estime pertinentes, y para que en su caso entere las cotizaciones adecuadas.

3.- Que el patrón no cumpliera con la obligación de inscribirse o de inscribir a sus trabajadores. En esta hipótesis el instituto verificara oficialmente esa inscripción, ya sea directamente o a instancia de alguno de los trabajadores y formule las liquidaciones procedentes desde la fecha en que el patrón debió haber realizado la

inscripción omitida, misma que se le comunica para que en un plazo de 15 días formule aclaraciones. (art. 17 - del reglamento)

Quiénes son los que pueden hacer uso de este derecho: lo que establece la Ley del Seguro Social en su artículo 274 es " Los patrones y demás sujetos obligados; así como los asegurados y sus beneficiarios" inclusive - el propio Instituto Mexicano del Seguro Social. En efecto todos los mencionados tienen facultades para deducir esa defensa tanto por razones de mérito o de oportunidad; de tal suerte que la aclaración sólo podrá efectuarse, - si el escrito que la plantea se le incorporan los documentos o testimonio de valor esencial para la resolución del asunto.

El tiempo que emplea el instituto para dar resoluciones al escrito de aclaración es el que establece el artículo 20 de la Ley del Seguro Social fijando un plazo de cuarenta y cinco días en que notificara al patrón la resolución que dicte.

El derecho para hacer aclaraciones, es de fundamental importancia y por ello el instituto suspende toda --

actuación durante el término señalado para efectuarlas.⁽¹⁸⁾

Al vencer ese término pueden ocurrir cualquiera de estas situaciones:

- 1.- Que el patrón no formule aclaraciones.
- 2.- Que el patrón las formule, pero que no desvirtué las observaciones del instituto.
- 3.- Que el patrón de acuerdo con las aclaraciones realizadas, acredite la improcedencia total o parcial de las prestaciones que exige el instituto.

3.- EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

El Instituto Mexicano del Seguro Social actúa frente a los particulares (patrones, asegurados o beneficiarios) con el carácter de autoridad administrativa, aunque la actividad de sus funciones está limitada por los principios de legalidad establecidos en la Ley del Segu-

(18) Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social, Ley del Seguro Social y disposiciones complementarias, Ed. Porrúa S.A., Pag. 148 y s.

ro Social y sus reglamentos, es por ello que en dicha -- ley desde su promulgación, se estableció el " Recurso de Inconformidad " que garantiza a los particulares el derecho de ser oídos, para que cuando un acto del Instituto Mexicano del Seguro Social lesione sus intereses y así - este acto sea revocado, nulificado y corregido.

El recurso de inconformidad, es un medio eficaz y - adecuado con el que toda persona cuenta, con el fin de dejar sin efecto algún acto incorrecto de instituto.

Antes de hablar sobre el recurso de inconformidad, debemos hacer alusión al significado de la palabra " Re- curso ". En primer término por recurso debemos entender, como un medio de impugnación de los actos administrati- vos o judiciales, el recurso establecido expresamente al efecto por disposición legal.

En segundo lugar el artículo 274 de la Ley del Segu- ro Social, en términos generales establece " que cuando los patrones, cualquier sujeto obligado, los asegurados y sus beneficiarios, consideren inabundante algún acto de finitivo del instituto, acudirán en inconformidad, ante el consejo técnico, en los términos que establece el --

reglamento " .

3.1. ANÁLISIS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Es de suma importancia hacer notar que la anterior Ley del Seguro Social, o sea la vigente hasta el 31 de marzo de 1972, consagraba en el artículo 133 el recurso de inconformidad y al ser modificada la ley, no lo fue así el reglamento el cual fue reformado hasta 1979.

De acuerdo con el reglamento de referencia existe en el Instituto Mexicano del Seguro Social una oficina de inconformidades, que depende directamente del consejo técnico de dicho instituto, ante el cual se tramitan los recursos, con las reformas administrativas se pueden tramitar a nivel delegacional.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Instituto Mexicano del Seguro Social -- queda comprendido dentro del sector paraestatal de la administración pública federal y clasificado como un organismo descentralizado.

Bajo esta condiciones ha de convenirse que el insti

tuto es un organismo colaborador del gobierno federal, el que le encomienda en su ley reglamentaria el desempeño de actos que originalmente pertenecen al propio estado, en la prestación de servicios públicos y que además le da el carácter de autoridad fiscal, por atribuciones que le otorgaba el artículo 123 de la primera ley y el artículo 267 de la vigente que estipula: " El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos, tienen el carácter de fiscal."

Con esta tónica se infiere que el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado, se ha constituido con el carácter de una autoridad fiscal, a la que se le encomienda una función administrativa para que llene ciertas funciones y las atienda en beneficio de la colectividad y contribuya a hacer más eficaz la realización de las atribuciones del estado.

En el Código Civil en su artículo 25 fracción II, se le reconoce el carácter de persona moral; conforme al artículo 26 le da capacidad para ejercer todos los derechos que sean necesarios para realizar los fines de la institución; previniendo que actuará por medio de órga-

nos representativos que establezca su ley, según el artículo 27 del propio ordenamiento.

La Ley del Seguro Social acorde con lo asentado, establece sus órganos representativos y los enviste de autoridad con facultades para crear y organizar sus dependencias, como se desprende del contenido de los artículos 107, 109, 112, 117 y 120 de la ley que lo creó y que reproducen los artículos 240, 246, 252, 253 y 257 de la actual. Es de observarse que en principio corresponde a aquellos órganos representativos en función de dichas facultades, establecer los órganos secundarios y dependencias mediante las cuales ha de ejercitar sus diversas atribuciones.

Los artículos 107 fracción X y 117 fracción VI de la Ley del Seguro Social del 31 de diciembre de 1942, y 240 fracción VII y 253 fracción VI de la vigente, otorgan facultades al consejo técnico para expedir los reglamentos interiores del instituto.

Aunque sus integrantes no forman parte del personal de la administración activa del estado, o sea del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Ejecutivo de las entidades

y de los ayuntamientos, cuando se trata de cuotas obrero patronales, si tiene facultades de decisión, en virtud de que por su propia ley, el instituto tiene el carácter de organismos fiscal autónomo con amplias facultades, según lo expresa su artículo 268, en consecuencia tiene órganos legitimados para ejercer facultades fiscales, particularmente las que deben ordenar la práctica de visitas domiciliarias para cerciorarse del cumplimiento de las obligaciones que impone la ley a los sujetos pasivos.

Con la anterior estructura señalada, si las resoluciones que emite el instituto como organismo descentralizado, no son necesariamente acatadas por alguna autoridad del estado, de manera que ésta, no debe sino cumplirse coercitivamente frente al particular sin ejercer ninguna potestad decisoria, entonces tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptible no sólo de inconformarse ante el consejo técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino de impugnarse en juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal y en amparo.

Si el particular se ve afectado en su persona o patrimonio por algún hecho motivado por acto o resolución

del instituto al no anegarse ésta a la formalidad exigida por la ley, o extralimitarse en las funciones que la misma le tiene señaladas, entonces el agraviado puede esgrimir su defensa mediante el recurso de inconformidad - que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente

3.2.- FORMA EN QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

El recurso de inconformidad por analogía participa de la naturaleza de los recursos administrativos que establecen los artículos 116 a 120 del Código Fiscal de la Federación, por medio del cual el particular afectado, - presenta ante la autoridad agraviante o ante la de mayor jerarquía, sus motivos o puntos de vista para que se analice el acto de autoridad que a su juicio padece de errores que afectan la situación jurídica y económica del - particular.

La tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones que establece el reglamento del

artículo 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, o en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación y -- supletoriamente a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley del Trabajo.

El trámite de las inconformidades (art. 2 del reglamento) estará a cargo de la oficina de inconformidades dependiente del consejo técnico, en donde el secretario general esté facultado para resolver sobre la admisión - del recurso, autorizar los acuerdos, certificaciones y - notificaciones y para suspender el procedimiento económico-coactivo, cuando sea procedente. También los consejos consultivos delegacionales pueden ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, el recurso de inconformidad, por consecuencia el delegado tiene la facultad de recibir los escritos de inconformidad y turnarlos al consejo consultivo para su solución (art. 258 "A" al 258 "E" de I.S.S.)

De hecho el recurso de inconformidad en la actualidad se ventila en las delegaciones del instituto de acuerdo a la reforma administrativa de 1979 y 1984.

El recurso en que se interpone el recurso de inconstitucionalidad, aunque dice el artículo 3 del reglamento que no debe sujetarse a formalidad alguna, si debe cumplir con lo señalado por el artículo 80. Constitucional, que dispone " los funcionarios y empleados públicos respetará el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa, y que toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. "

En materia fiscal el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, nos dice que las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente. Esta figura conocida como " negativa ficta " no libera a la autoridad fiscal de acatar el artículo 80. Constitucional, puesto que por resolución judicial, de administrarse la interpretación en tal sentido, se haría

nagatorio el mandato Constitucional.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Na---
ción, ha establecido que esa garantía tiende a asegurar
un proveído y no a que se resuelvan las peticiones en de
terminado sentido".... que es indudable que si pasan más
de cuatro meses de que una persona presenta un recurso y
ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía Constitu
cional. "....." que la garantía Constitucional no con
siste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin
formalidades y requisitos que establecen las leyes rela
tivas; pero sí impone a las autoridades la obligación de
dictar a toda petición hecha por escrito, éste bien o ---
mal formulada, un acuerdo también por escrito que debe -
hacerse saber en breve término al petionario...."

De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento y cita
do, el escrito de inconformidad deberá contener lo si---
guiente:

a).- Nombre y domicilio del particular que interpon
ga el recurso incluyendo su registro patronal o el núme
ro de cédula del asegurado.

b).- Referencia a la oficina o al funcionario que dictó el acto, precisando en qué consiste dicho acto de autoridad.

c).- En breves párrafos se indicará la secuencia cronológica del asunto.

d).- Es importante que el particular fundamente el recurso en disposiciones legales que justifiquen su pretensión.

e).- Se acompañará las pruebas que apoyen el recurso, o en su defecto se señalará el archivo en donde los documentos se pueden localizar con facilidad.

De la lectura del artículo 274, se desprende que el recurso de inconformidad procede únicamente contra cualquier resolución definitiva.

Para las resoluciones, acuerdo o liquidaciones que no tengan tal característica, resulta improcedente su tramitación. Como ejemplo podemos señalar que es procedente el recurso de inconformidad cuando se den los supuestos que contemplan los artículos 19 fracción I y 20 de la Ley del Seguro Social, cuando al hacer el patrón la consulta conducente a aclarar las fechas sobre las -

altas o bajas de sus trabajadores, la respuesta es ad---
verse a sus intereses.

Procede igualmente cuando el trabajador no está ---
conforme con la calificación que del accidente o enfer-
medad le haga el instituto; es conveniente aclarar, que
si el trabajador lo prefiere, puede acudir directamente
a la Junta de Conciliación y Arbitraje, que es la auto--
ridad competente en esta materia.

No es procedente el recurso cuando son motivados por
actos que no son definitivos como:

a).- Las actas de verificación que lavanta a las --
empresas, el departamento de auditoría del I.M.S.S.

b).- Los acuerdos de trámite que no son definitivos.

Al iniciar el trámite administrativo, habrá que ate-
nerse a lo que dispone el reglamento o en su defecto el
Código Fiscal de la Federación, que para el acreditamien-
to de la responsabilidad, en su artículo 19 se establece
que ningún trámite administrativo se admitirá la gestión
de negocios. La representación de las personas físicas
o morales ante las autoridades fiscales, se hará median-
te escritura pública o en carta poder firmada ante dos -

testigos y ratificada las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2554 y 2587 del Código Civil para el Distrito Federal, que constituye la legislación común para efectos de representación de personas físicas o morales, el promovente del recurso de inconformidad deberá anexar al escrito en el que interponga su recurso, un poder notarial debidamente registrado ante el Registro Público de Comercio correspondiente, en el cual se autorizan facultades para pleitos y conbranzas con las facultades a que se refiere el artículo 2587 antes mencionado.

Importante resulta hacer notar que en el segundo párrafo del artículo 19 del C.F.P., se autoriza para efectos de recursos administrativos, que los interesados autoricen por escrito a persona que a su nombre reciban notificaciones. La persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos; este mandato legal debe manifestarse expresamente por el promovente, lo que le ahorra el otorgamiento de poderes especiales para la tramitación -

de estos recursos.

El reglamento que se analiza, establece que si el escrito en el cual se interpone la inconformidad no cumpliera las formalidades del Art. tercero, no se anexaran las pruebas correspondientes o no se acreditara conforme a la Ley la personalidad del promovente, el instituto debe prevenir al recurrente por una sola vez, para que --- aclare, corrija o complete su escrito dentro del término de cinco días y de no hacerlo se desechará de plano; lo anterior es importante que lo haga directamente el promovente, pues al no estar admitido todavía el recurso, no puede aclarar el escrito el autorizado en los terminos del artículo 19 del C.F. de P., pues no tiene hasta la admisión, reconocida su personalidad.

De acuerdo con el Art. cuarto del reglamento, el recurso de inconformidad debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, ya sea directamente ante el instituto o delegación correspondiente o por medio del correo certificado con acuse de recibo, teniéndose como fecha de presentación -

del escrito respectivo, aquella que se le anote a su recibo en la oficina de partes o de la de su depósito en la oficina postal.

Respecto a la autoridad ante la cual debe interponerse el recurso de inconformidad, es de hacer notar que una de las importantes y trascendentes reformas contenidas en el Decreto del 3 de agosto de 1979 para el nuevo recurso de inconformidad, estriba en que el trámite del negocio está a cargo de la unidad de inconformidades, pero en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la Ley, el consejo técnico del I.M.S.S., puede autorizar a los consejos delegacionales para recibir, ventilar y en su caso, resolver dicho recurso y en tal virtud las funciones que competen a la unidad de inconformidades se desempeñaran por los servicios jurídicos delegacionales y las autorizadas al secretario general del instituto, por el secretario del consejo consultivo.

Inclusive, existe una unidad de supervisiones de servicios jurídicos delegacionales, cuyas funciones son las de supervisar, controlar, coordinar y evaluar los servicios jurídicos delegacionales; así como la informa-

ción de dichos servicios. Esta unidad fue creada como dependencia de la secretaria general, por acuerdo del H. Consejo Técnico, núm. 946/78, de fecha sent. 20 de 1978.

En dicho acuerdo se proyecta la desconcentración de los servicios jurídicos del instituto y se reforma y adciona el reglamento de organización interna de las delegaciones regionales y estatales del I.M.S.S., así mismo crea el reglamento de los consejos consultivos delega---cionales, favoreciendo así la tramitación del recurso de inconformidad, toda vez que con esto podrán resolverse en una forma más breve los problemas administrativos.

Por lo que se refiere al recurso de inconformidad, la condición del domicilio deberá ajustarse a lo dispuesto en el art. 10 fracc. II del C.F. de F.

El acreditamiento de la personalidad, también el domicilio, quedan implícitas dentro del inciso a) del artículo 3 del reglamento del art. 274 de la Ley del S.S.

Dentro del proceso, debe contemplarse también la garantía de las obligaciones y de los créditos fiscales a que está obligado el sujeto pasivo cuando entra en controversia con las autoridades fiscales, debiendo ajustarse -

a los prevenidos por el art. 141 del C. P. de P., por lo tanto, dentro del escrito debe solicitarse la suspensión del procedimiento de ejecución, como lo previene el art. 27 del reglamento que se comenta, exhibiendo la garantía.

Para el recurso de inconformidad, deberá atenderse a la consideración de los días hábiles en los terminos establecidos por los arts. 12 y 13 del C. P. de P., así como a lo dispuesto en el artículo 40 del reglamento que dice: "se interpondrá dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que el recurrente, haya sido notificado de la determinación que impugne", aclarando que la interposición se hará directamente o por medio de correo certificado; todo ello para que el recurso de inconformidad no caiga en extemporaneidad.

El capítulo II del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, habla del procedimiento para la tramitación del recurso, el cual se atenderá a lo siguiente:

1.- Admitido el recurso de inconformidad, se pedirá de oficio, los informes conducentes a las dependencias del instituto, las cuales deberán rendirlos en el término

de tres días. Si existiere alguna causa de fuerza mayor que impida cumplir con el término, el secretario general señalará uno nuevo, dentro del cual habrá de ser producido el informe solicitado.

2.- Las pruebas documentales ofrecidas por el impugnador serán con base en los documentos correspondientes. En caso de no tenerlas el recurrente a su disposición, - la Ley lo facultad para designar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrá de obtenerse esos elementos probatorios.

3.- Para la prueba pericial se estará a lo prescrito por el Código de Procedimientos Civiles.

4.- La prueba testimonial se propondrá mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiere formular verbalmente las preguntas del caso.

5.- La prueba confesional, no será admitida en el recurso de inconformidad, pero si, los informes que rindan las dependencias o funcionarios del instituto en relación con el caso a debate.

6.- La prueba de inspección, será estableciendo los

puntos sobre los que deben cuestionarse.

7.- La recepción de las pruebas se hará en las fechas señaladas para que tengan lugar las distintas diligencias, y éstas deberán rendirse en un plazo de quince días, plazo que podrá ser prorrogado por una sola vez -- a juicio de la secretaría general.

8.- Concluido el término de la recepción de pruebas, dentro de los 15 días siguientes se pronunciará el fallo respectivo, por H. Consejo Técnico o delegación correspondiente.

Si el recurso no es admitido, o las pruebas presentadas no se aceptan, el particular afectado deberá interponer el recurso de revocación a que se refiere el artículo 26 del propio reglamento en contra del auto la secretaría general en terminos de tres días siguientes al que surta efecto la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano.

En el caso de que la resolución definitiva del recurso de inconformidad o del recurso de revocación en su caso, fueran desfavorables al inconforme, procederá den-

tro de los 15 días siguientes al que surtan efectos, --- tal resolución, el juicio de nulidad correspondiente ante la sala regional del H. Tribunal Fiscal de la Federación, que corresponda a la delegación del instituto.

Es importante resaltar que los procedimientos en -- que esten en juego algún interés económico, es necesario otorgar garantía ante el Instituto Mexicano del Seguro -- Social, con el objeto de que se suspenda el procedimiento económico-coactivo, hasta en tanto no sea resuelto el recurso de inconformidad.

Por último, de conformidad con el artículo 275 de -- la Ley del Seguro Social, las controversias entre los -- asegurados o sus beneficiarios y el propio instituto sobre las prestaciones que deben recibir, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que hemos tratado.

3.3. ALGUNOS CASOS PRACTICOS DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

En este inciso, presentaremos algunos casos del recurso de inconformidad, los analizaremos en su procedi-
miento y resolución por parte del H. Consejo Consultivo
del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los casos practicos, fueron consultados en la delega-
ción No. 3 del valle de México, y por etica y secreto fis
cal, no plasmaremos totalmente los expedientes que me --
permitieron observar, ni mencionaremos nombres de los re
currentes. Se realizará un análisis del procedimiento -
efectuado en las oficinas de la delegación y del consejo
consultivo del departamento de inconformidades, para te-
ner una visión general de los procedimientos que se inter-
ponen ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Son cuatro los casos de inconformidad que nos faci-
litaron en dicha delegación, como no tuvimos a bien se-
leccionar los exp-dientes, la secretaria del jefe del De-
partamento de Inconformidades, nos dio los expedientes
que penso nos servirian, a continuación los analizamos:

CASO No. 1

RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA LA CALIFICACION DE
NO ACCIDENTE DE TRABAJO.

El Sr..... presento en la delegación No. 3 del valle de México, ante el H. Consejo Consultivo de Inconformidades, el recurso mencionado el día 26 de marzo de 1985.

HECHOS:

1.- El mencionado Sr. sufrió un accidente, cuando atricolaba un camión de pasajeros, el día 24 de dic. de 1984, cuando unos sujetos quisieron robarle y al oponer resistencia, le dinamitaron la mano derecha, se fue a su casa en donde le pusieron alcohol, como no se le quitaba la hemorragia, se traslado al Hospital Gral. de Urgencias de la Villa (llego a las 03:00 horas, del 25-12-84)

2.- En la Clinica Hosp. Gral. de Zona No. 68 de Tulpetlac, lo atendieron posteriormente y lleno sus hojas M.T.1 de accidente de trabajo el día 11 de enero de 1985.

3.- El día 25 de febrero del mismo año, el departa-

mento de medicina del trabajo, califico el acto como no accidente de trabajo, por encontrarse en estado de ebriedad.

Presento las pruebas: Nota de transito de paciente con fecha 9 de enero de 1985.

.- Nota de atención en el Hospital General de Urgencias de la Villa (reporte del estado de ebriedad)

. ---
Con fecha 28 de marzo de 1985, se admite el recurso de inconformidad y el H. Consejo Consultivo ordena:

a).- Solicitar informe a la coordinación médica del trabajo de dicha delegación.

b).- Solicitar el informe a la dirección general del servicio médico del Hospital General de Urgencias de la Villa.

. ---
Con fecha 22 de abril de 1985, contesto el informe dicho hospital reportando que atendieron al Sr... describiendo su estado médico e informando que llego con aliento alcoholico y por consecuencia en estado de ebriedad.

El 30 de abril de 1985, la coordinación médica del trabajo, reporta que en base al informe de la hoja de no medicas, en donde el Hospital Gral. de la Villa explica la lesión y el estado ebrio del paciente, y tomando en cuenta la declaración de un testigo del Hosp. ya mencionado, determino que no es accidente de trabajo (Anexa la declaración del testigo, que explica el estado en que llego el paciente al hospital de la villa).

. ---

LA DELEGACION No. 3 DEL VALLE DE MEXICO

H. CONSEJO CONSULTIVO

INCONFORMIDADES

Con fecha 22 de mayo resolvió el recurso de la siguiente manera:

1.- En los puntos resolutivos realiza un resumen de todo lo actuado, como son la interposición del recurso, el auto que le dio entrada y las pruebas que se admitieron:

CONSIDERANDOS

1.- El acto reclamado esta debidamente acreditado -

en autos de acuerdo a los arts. 199 y 202 del Código de Procedimientos Civiles Federal, y de acuerdo al art. 51 y 274 de la Ley del Seguro Social.

2.- Resumen de los hechos.

3.- Reporte del Hospital General de Urgencias de la Villa y reporte de no accidente de trabajo, de acuerdo con el art. 488 fracción I de la Ley Federal del Trabajo y reporte de ratificación de los hechos de la coordinación de medicina del trabajo de la delegación No. 3.

Las pruebas fueron valoradas de acuerdo a los arts. 197, 199, 200 y 202 C.F.P.C. y a los arts. 21 y 22 de la Ley del Seguro Social y del reglamento del art. 274 "Recurso de Inconformidad".

RESOLVIO:

1.- Infundado el recurso.

2.- Se confirma el dictamen de calificación de no accidente de trabajo, y

3.- Ordeno que se notificara al interesado.

Se observa en el expediente la cédula de notificación de recibida con fecha 28 de mayo de 1985.

En el caso a tratar observamos que el Sr., que interpuso el recurso de la calificación de no accidente de trabajo, en ningún momento se percata que con sus pruebas le esta dando armas al intituto para confirmar el dictamen de medicina del trabajo.

Otro aspecto es que el recurso se admitio extemporaneamente, pues el término de 15 días a partir de la fecha en que surte efectos la resolución, fue rebasado en el caso concreto, pues el dictamen de medicina del trabajo fue dado el 25 de febrero del mismo año, el propio paciente recogio el mismo día la resolución, no obstante interpuso el recurso de inconformidad 22 días hábiles -- después; por lo tanto debieron sobreseer el recurso, sin embargo se admitio y se tramito conforme a la ley; el recurrente aún con el recurso infundado, puede dirigirse a la Junta Federal de Conciliacion y Arbitraje, para que la calificación de sus lesiones se las determinen conforme a la Ley Federal del Trabajo, cosa que la misma Ley del Seguro Social le facultad en sus artículos 51 y 275.

La inconformidad en este caso, no es el unico medio de defensa del trabajador, por lo tanto si esta seguro -

de su pretensión fundada legalmente, debio dirigirse inmediatamente a la Junta de Conciliación y Arbitraje, para que le den tramite a su conflicto y le resuelva, aunque con los medios de prueba presentados sería difícil que le den una resolución favorable.

CASO No. 2

RECURSO DE INCONFORMIDAD

CONTRA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA

Se interpuso el recurso de inconformidad el día 8 - de mayo de 1985 ante el H. Consejo Consultivo de la delegación No. 3 del valle de México.

.- Actos que se reclaman:

a).- La orden de visita 1829 con fecha 27 de julio de 1984 y actas en cumplimiento de ella levantadas.

b).- En contra de la afiliación del Sr.... así como de los cobros de grupo de cotización efectuados, como resultado de la orden de visita que se combate.

c).- La notificación y cobro de las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales, correspondientes al bimestre segundo de 1985, relativo al crédito no..... por la cantidad de \$ 200,000.00 M/N.

En base a los siguientes hechos:

1.- La orden de visita que se combate así como las actas en cumplimiento de ella levantadas, resultan violatorias de los artículos 14 y 16 Constitucional, 38, 43, 44 y 46 del Código Federal Fiscal.

2.- La orden de visita no deriva de la autoridad -- competente, pues no cumple lo que dispone el artículo -- 246 de la Ley del Seguro Social como organos principales y estos no ordenaron la visita.

3.- La orden de visita es ilegal, no se establece el período, tiempo, documentos y tributos que habrían de ser revisados, violando así el artículo 16 Constitucional pues unicamente se menciona los nombres de los visitados con el fin de comprobar el cumplimiento de L.S.S.

4.- Se viola el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, fracción III al no establecer las circunstancias que se hubieren presentado en el caso concreto, misma que al adecuarse a la hipótesis general prevista por la norma de derechos justificase la resolución por la que se ordena practicar la mencionada visita y el objeto o propósito de que se trata.

5.- Se viola el artículo 38 del C.F.P., fracción IV ya que la orden de visita carece de firma autógrafa del funcionario que la emite.

6.- Se viola el artículo 43 fracción I del C.F.P. al no señalar el lugar o lugares en que habría de efectuar-

se la visita.

7.- Viola el artículo 43 fracción II y III del C.F.P. al no observar que se realizara la visita en el lugar órdenado, no se indentificaron los funcionarios que supuestamente reali-aron esta diligencia.

8.- Se omitio levantar acta circunstanciada en la - que se hiciera constar los hechos u omisiones sujeta-- mente detectados por los visitadores.

9.- Viola el artículo 64 fracción IV C.F.P., pues - no se levantaron actas complementarias, ni se acompaño - documentación alguna que de sustraer las conclusiones ar bitrariamente expuestas, por los funcionarios visitado-- res.

En relación con los créditos materia de impugnación carecen de la debida fundamentación y motivación, además de no haberse emitido por la autoridad y con las formali dades requeridas, por lo tanto viola el artículo 14 y 16 Constitucionales en relación con el artículo 36, 55 y -- 238 del Código Fiscal de la Federacion.

Presentaron las siguientes pruebas:

.- Documental consistente en orden de visita y acta

referida.

.- Documental consistente en las liquidaciones impugnadas y las constancias de notificación.

.- Informe de cargo del departamento de afiliación, para que señale las condiciones en que evaluó los resultados de orden de visita y en que condiciones concluyó - que existía relación de trabajo, la presentación de un - servicio personal subordinado y el pago de salario.

.---

Con fecha 13 de mayo se tuvo por interpuesto el recurso de inconformidad, admitiendolo contra:

1.- Notificación y contra de la cédula de liquidación de cuotas obrero-patronales correspondientes al segundo bimestre de 1985

2.- A la orden de visita con fecha 27 de julio de 1984

Asi mismo se admiten las pruebas.

Y se solicitan a las dependencias correspondientes los elementos de juicio necesarios. (los informes)

.---

El 22 de mayo se resolvió en los terminos siguientes:

LA DELEGACION No. 3 DEL VALLE DE MEXICO

H. CONSEJO CONSULTIVO

INCONFORMIDADES

Con fecha 22 de mayo de 1985, se observa en los puntos resolutivos:

- 1.- Cuando y como se interpuso el recurso.
- 2.- Admisión de las pruebas.

CONSIDERANDOS

1.- Actos que se reclaman son debidamente acreditados conforme a los arts. 199 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

2.- El recurrente manifiesta que la cédula impugnada no fue notificada en terminos del art. 134 y 139 del Código Fiscal de la Federación.

3.- Resumen de los actos que se impugnan y se analizan las constancias procesales que obran en autos.

Se determina que las pruebas fueron valoradas conforme a los arts. 197, 199, 200, y 202 del C.F.P.C.

RESOLVIO:

1.- Resulta fundando el recurso de inconformidad en contra de los actos precisados en el resultado primero

2.- Se dejo sin efecto la cédula de liquidación de cuotas obrero-patronales.

Así lo resolvió el H. Consejo Consultivo de la delegación No. 3 del valle de México, con fecha 22 de mayo de 1985 (conforme a los arts. 18 del reglamento del art. 274 de la Ley del Seguro Social, y en base al propio artículo 274).

Se notifico al interesado el día 4 de junio del mismo año.

En el presente caso, considero que con una buena demanda, fundada con bases legales, como lo realiza la parte afectada, se puede dejar sin fundamento las resoluciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando este obre sin fundamentos, o como en el caso concreto existan anomalías en el procedimiento de visita domiciliarias y por consecuencia el resultado es equivoco y fuera de todo orden legal.

Este puede ser un ejemplo de la existencia, de bases legales, que bien conocidas y utilizadas, por el patron o los trabajadores, nunca quedaran indefensos ante el Instituto y el Recurso de inconformidad es el medio.

CASO No. 3

RECURSO DE INCONFORMIDAD CONTRA
DICTAMEN DE SUSTITUCION DE
PATRON

Se interpuso el recurso de inconformidad con fecha 10 de abril de 1985 en los siguientes términos:

Promuebe un representante de la empresa.....personalidad legal que acredita con la copia certificada del testimonio notarial que presenta.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos-- 270 y 274 L.S.S., y en reglamento relativo, interpone el recurso de inconformidad contra el dictamen..oficio Node fecha 28 de febrero de 1985, mediante el cual se determina declarar a la empresa..... sustituto patrón de la empresa....., dictado en el expedientede sustitución de patrón

Conceptos de inconformidad:

1.- Que se desconocen los elementos efectivos de -- juicio que hayan servido de base a la autoridad para determinar que el representado debio ser patrón sustituto de una mepresa totalmente desconocida

De acuerdo con el art. 270 I.S.S. es necesario que concurren los supuestos previstos en el numeral: a).- Elemento esencial para la sustitución, elemento objetivo: es la transmisión de bienes, b).- El elemento subjetivo, cualquier acción de constituiral; además no se cumple con el art. 81 y 84 del código Federal de Procedimientos Civiles

2.- Que el artículo 190 del C.F.P.C., establece claramente que las presunciones serán las que establezca la Ley en los que se deduzca de los hechos comprobados, es decir las presunciones pueden ser legales y humanas, y que en este orden de ideas, resulto evidente que en la especie la presunción del I.M.S.S. para declarar la sustitución, no se ajusta a lo establecido en el art. 190.

3.- La resolución definitiva que se recurre viola la garantía del art. 16 Constitucional toda vez que apoya su motivación en un procedimiento de visita domiciliaria, que se inicio con la orden de investigación... con fecha lo. de febrero de 1985, misma que no cumple con los requisitos que para toda orden de visita exige la garantía Constitucional mencionada, por tal situación pro

cede dejar sin efectos legales el dictamen de sustitución patronal impugnada.

4.- La visita domiciliaria tampoco cumple el art. 44 y 46 del C.F.P., por lo que se considera ilegal la resolución que apoya su motivación en tal visita de investigación y procede dejarla sin efecto legal alguno.

5.- El dictamen de sustitución patronal, que ahora se esta recurriendo, no fué emitido con estricto apego a lo establecido por el artículo 270 2o párrafo . El apoderado niega que haya sido notificado legalmente el estado de adeudo alguno.

Presentaron las siguientes pruebas :

.- Documental consistente en la resolución impugnada por oficio.... de fecha 28 de febrero de 1985.

.- El informe que reside en la jefatura de servicios jurídicos y seguridad en el trabajo, respecto de la orden de investigación y el procedente de visita realizada.

.- La presuncional legal y humana.

Se pide por lo tanto:

1.- Admitir el recurso y las pruebas.

2.- Dejar sin efecto legal alguno el dictamen de sustitución patronal.

Con fecha 11 de abril de 1985, se tuvo por interpues-
to el recurso que se hace valer contra el dictamen con -
fecha 28 de febrero de 1985 exp..... por el que se consi-
dera el recurrente como patrón sustituto.

Se admiten las pruebas ofrecidas que se valoraran -
en su oportunidad y se desahogaran en su misma naturale-
za.

.- Se solicitan a las dependencias del I.M.S.S. , -
los elementos de juicio necesario.

.--
El 12 de abril se solicita al departamento de asun-
tos legales, en la oficina de sustitución patronal: remi-
tir el expformado con motivo del dictamen de sus-
titución patronal- (El mismo día envía el expediente --
que esta en los autos del expediente de inconformidad).

.--
LA DELEGACION No. 3 DEL VALLE DE MEXICO

H.CONSEJO CONSULTIVO

INCONFORMIDADES

Con fecha 17 de abril de 1985 resolvió el recurso -
de la siguiente manera:

1.- Por escrito ingresado en la delegación el día - 10 de abril de 1985, interpusieron el recurso de incon-- formidad en contra del dictamen con fecha 28 de febrero exp.... por el que se considera a la recurrente como pa-- trón sustituto.

2.- Resumen de todo lo actuado, desde el auto que - le dio entrada al recurso, como se integro el expediente con los informes y documentos necesarios que remitieron las dependencias correspondientes.

CONSIDERANDOS

1.- El acto reclamado se acredita en autos conforme a los artículos 129 y 200 del C.F.P.C., y con la copia - del dictamen combatido.

2.- Resumen de los actos que se impugnan, de todo - lo actuado, hasta la fecha.

3.- Se analizan las constancias procesales que obran en autos, en donde se encuentra que en la hoja 28 del -- expediente del dictamen de sustitución patronal, aparece una copia de la cédula de notificación mediante la cual y con fecha 14 de marzo de 1985, le fue notificado el --

dictamen de sustitución patronal combatido al sr.... apoderado legal de la empresa quejosa, quién por cierto firma de recibido, (se identifica con una credencial de crédito Noy con una credencial del deportivo --- con su fotografía No. de credencial).

Por lo tanto de esa fecha del 10 de marzo de 1985 y desde luego de la fecha en que surtío efectos tal notificación a la de presentación del recurso transcurrió con exceso el término del artículo 274 de la Ley del S.S., - con lo que con apoyo a este numeral y dada al extemporaneidad con que se promovio el recurso de que se trata -- procede sobreseerlo

.- Las pruebas se valorarán conforme a los artículos 197, 199, 200 y 202 del Código Federal del Procedimiento civiles.

.- Por lo expuesto y con fundamento además en el -- artículo 21 y 22 del reglamento del artículo 274 de la - L.S.S., se dicta la siguiente resolución.

RESOLVIO

1.- Se sobresee el recurso de inconformidad inter - puesto por el sr... en contra del dictamen emitido por -

la oficina de sustitución patronales de la delegación, - emitida el 28 de febrero de 1984, en el exp..... en donde se declara sustitución de patrón de , por haber sido extemporáneo en su presentación de acuerdo a lo expuesto y fundado en el tercer considerando de la resolución.

2.- Se ordena que notifique al interesado en el domicilio, así como a la agencia administrativa No.7 a la oficina de sustituciones patronales y a la oficina de afiliación de vigencia de derechos delegacionales, para su conocimiento y efectos legales procedentes.

Se notifico al interesado el día 19 de abril de 1985, esta en el expediente la cédula de notificación, formada por el apoderado legal de la empresa.

No interpuso otro recurso, ni ante el tribunal fiscal del federación ,sólo solicito copia certificada de todo lo obrado y que se le regresare el poder notarial - que habia anexado en el curso del recurso. Todo ello -- con fecha del 17 de junio de 1985 y 30 de julio del -- mismo año.

En el caso descrito muy someramente, en las líneas anteriores, considero que esta bien fundamentada la demanda, en cuanto a derecho, pero en el fondo del asunto que es la no notificación por parte del instituto del dictamen de sustitución patronal, pues como es visto a todas luces, es extratemporaneo; ya que el artículo cuatro dice del reglamento del artículo 274 de la L.S.S. que el recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugna.

Observamos muy detenidamente el expediente, y efectivamente en el informe rendido por el departamento de sustitución patronal, en base al expediente que también envío al Consejo Consultivo, aparece una cédula de notificación, firmada de recibida con fecha 14 de marzo de 1985 se entiende pues que en ese momento surte efecto y cuentan los 15 días del art. 4 del reglamento del art. 274 L.S.S. y transcurrido el término, no se puede hacer nada, en el caso concurrieron 20 días hábiles.

El procedimiento se efectuó conforme a derecho y --

considero que la resolución fue muy bien fundamentada.

En los tres casos practicos , observese la formalidad requerida para cada caso concreto, por ello, el recurso de inconformidad, es el medio que todo afectado por alguna resolución del Instituto Mexicano del Seguro Social puede utilizar por derecho. Cumple en la practica con lo dispuesto en el artículo primero del reglamento que lo sustenta, como es que se ajustará a las disposiciones del mencionado reglamento o en su defecto, a las del código Fiscal de la Federación, las del Código Federal de Procedimientos Civiles en cuanto a su tramitación; valoración de pruebas y en todo lo que es el recurso, así como a la Ley Federal del Trabajo. (también en la calificación de no accidente de trabajo se basa en la Ley Federal de Trabajo art. 488 Fracc. 1), y las inconformidades de los quejosos que tengan una resolución favorable quedan basados en derecho, lo mismo pasa con las resoluciones desfavorables al quejoso, que no termina con tal resolución su caso, si es materia fiscal como lo tenemos apuntado anteriormente, se puede proceder al procedimiento administrativo de ejecución o al recurso de nulidad

lidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Cuando se trate de controversias entre el instituto y los trabajadores o sus beneficiarios, con respecto a los servicios como dice el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, pueden ir a la Junta de Conciliación y Arbitraje, después de tramitar el recurso de inconformidad, o no tramitarlo, pues no es necesario agotarlo para recurrir a la Junta.

EJEMPLO DE DERECHO DE ACLARACION

Con relación al primer caso que expusimos en el -- análisis del derecho de aclaración. Cuando de las visitas domiciliarias, se advierta errores u omisiones en -- relación con el importe de las cuotas que debieron cubrirse, en este caso, el propio reglamento dispone que el instituto hará al patrón las correcciones y observaciones que procedan.

Como observamos, es la aclaración de cuotas obrero-patronales, hechas por error al Instituto Mexicano del Seguro Social, pidiendo la devolución de cantidades entregadas sin justificación legal.



INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
 DIRECCION GENERAL DE CONTROL
 REPERMIA GENERAL

N. DE SOLICITUD

DELEGACION	AGENCIA ACTIVA	UNIDAD

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE CANTIDADES ENTREGADAS SIN JUSTIFICACION LEGAL

NOMBRE O RAZON SOCIAL DEL PATRON ING. FRANCISCO JESUS FLORES CASTELAN.			REGISTRO PATRONAL 017-14392-10	
DOMICILIO CALLE 2a. Cda. de la Concepción			NÚMERO 4	TELÉFONO
COLONIA ATZCAPOTZALCO	CIUDAD D.P.	Z.P. 02000	ESTADO	
NOMBRE DEL REPRESENTANTE LEGAL		DOMICILIO CALLE	NÚMERO	
TURISTIA	Z.P.	CIUDAD Y ESTADO	TELÉFONO	

SOLICITA DEVOLUCION POR LA CANTIDAD DE: \$ 20,903.41

IMPORTE (CON LETRA)

POR CONCEPTO DE: (EXPLICAR EL MOTIVO DE LA SOLICITUD)

COTIZACIONES DE INCAPACIDADES Y BAJAS NO DESCONTADAS EN EL PAGO.

DOCUMENTACION:

- BAJA 11-81-62-3552 CRESPO RODRIGUEZ ESTELA DEL 18- VI - 84.
- BAJA 01-72-49-5370 RUBIO RAMIREZ GABRIEL DEL 18- VI-- 84-

INCAPACIDAD 9 3B 087527	CRESPO RODRIGUEZ ESTELA	DEL 23/III/84	POR 42 DIAS
INCAPACIDAD 9 3A 866778	CRESPO RODRIGUEZ ESTELA	" 5/ V /84.	" 42 DIAS
" 9 1B 388765	ROMERO GARCIA HONORIO	" 24/IV /84.	" 7 DIAS
" 9 1B 443074	ROMERO GARCIA HONORIO	" 1/05/84.	" 7 DIAS
" 9 1B 444775	ROMERO GARCIA HONORIO	" 8 /05/84.	" 3 DIAS
" 9 1B 422805	ROMERO GARCIA HONORIO	" 11/05/84.	" 14 DIAS
" 9 1B 422820	ROMERO GARCIA HONORIO	" 26/05/84.	" 10 DIAS
" 9 1B 471003	ROMERO GARCIA HONORIO	" 05/06/84.	" 7 DIAS

DOCUMENTACION APROBATORIA

Depende a la presento originales y copias autenticadas de los mismos una vez cotizados, se devolvieron los originales

" 9 1B 471802	ROMERO GARCIA HONORIO	" 12/06-84.	" 7 DIAS
" 9 1B 206298	ROMERO GARCIA HONORIO	" 19/06/84.	" 28 DIAS

Se declara y acta que, con fundamento en el Artículo 279 de la Ley del Seguro Social, la devolución en caso de no proceder, no causara intereses y que el patrono cubra el importe de los conceptos que son objeto de devolucion.

RECIBI	FECHA	ASISTENTE SOCIAL O REPRESENTANTE LEGAL
México, D. F.	13 II 85.	ING. FRANCISCO JESUS FLORES

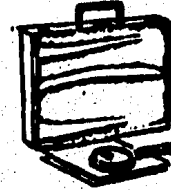
REQUISITOS DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD

- Nombre y domicilio del recurrente
- Número del registro patronal o de afiliación
- Oficina o funcionario de que emane el acto reclamado
- Exposición de los motivos de inconformidad
- Fundamentos legales de la inconformidad
- Pruebas que justifiquen los hechos

PRUEBAS DOCUMENTALES



**PRUEBA
PERICIAL**



**PRUEBA DE
INSPECCION**



**PRUEBA
TESTIMONIAL**



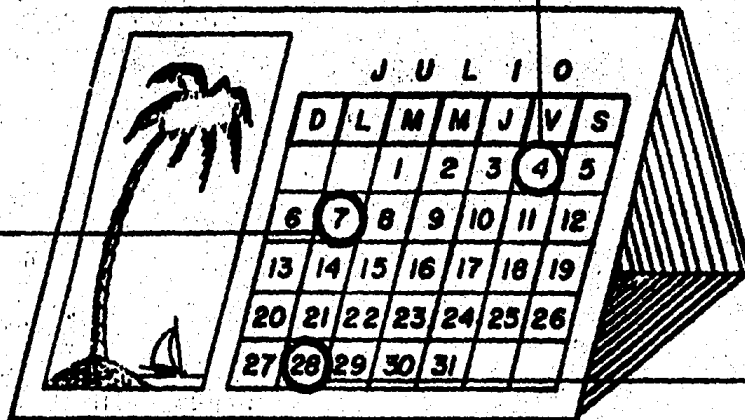
**PRUEBA DE
INFORMES**

TERMINO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

Surte efecto la
notificación del
acto definitivo

Recibo de
notificación

Escrito presentado
o dirigido a:
Oficialía de Partes
Reforma 476 Mezzanine
o
Consejo Consultivo
Delegacional



15 días hábiles

CONCLUSIONES

1.- La seguridad social surge a través de la historia, como una respuesta a la inseguridad en que se encuentra el hombre, el temor y la inseguridad unió a éste lo cual dio origen a la organización social y a realizar obras para remediar los males del grupo, iniciando así la lucha por la sobrevivencia y el bienestar social.

2.- En los años comprendidos de 1763 a 1880 aparecen principios de seguridad social propiamente dicha, en forma de iniciativas y reglamentos, pero la concepción real y definitiva de la iniciación de nuestro sistema de seguridad social, viene siendo con el derecho de trabajo un producto de movimiento revolucionario de 1910.

3.- El derecho de la seguridad social, es un conjunto de normas autónomas, con sus propias y singulares características; constituyendo una nueva rama del derecho, comprendera a los seguros sociales y a la asistencia Social

4.- La Seguridad Social implica la adopción de nuevas obligaciones y derechos que llevan a una ampliación de la solidaridad social, frente a los riesgos comunes de toda una colectividad; constituye el conjunto de acciones para garantizar a los individuos servicios permanentes de salud y bienestar.

5.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es una persona moral creada por una Ley, expedida por el Congreso de la Unión, como lo es la Ley del Seguro Social, su patrimonio se constituye parcialmente con fondos federales, aportaciones patronales y aportaciones de los trabajadores y su objeto y fines son la prestación del servicio público del Seguro Social. Se reúnen pues, todos los requisitos de nuestro Derecho Positivo Vigente para considerar que el instituto es un organismo descentralizado.

6.- De acuerdo con la última reforma a la fracción XXIX del apartado "A" del Art. 123 Constitucional, se le está dando al Instituto Mexicano del Seguro Social, -

una categoría que va más allá del ámbito laboral, pues - resulta lógico que si el artículo 123 fija las bases de una reglamentación laboral en su apartado "A" para los obreros, jornaleros, artesanos y en general todo contrato de trabajo, resulta absurdo que la fracción constitucional invocada incluye a los trabajadores independientes, campesinos y en general a trabajadores no asalariados. - En este orden de ideas la Ley del Seguro Social, deja de tener las características de un sistema de previsión social, esto es dirigido exclusivamente a los trabajadores, por lo que yendo más allá del apartado constitucional -- mencionado, creo que debe crearse un apartado constitucional nuevo, que regula a la seguridad social como una rama independiente del derecho del trabajo.

7.- Se considera al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo fiscal autónomo, de acuerdo al art. 268 de la L.S.S., por lo que goza de autonomía en sus decisiones, así mismo las leyes que uniforman a este tipo de organismos, los facultan para determinar en caso de incumplimiento de los sujetos obligados, el importe de -

las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro, no estando autorizados para exigir dichos cobros, sino que en su base de organismos fiscales autónomos, los créditos fiscales que hubieren sido determinados o fijadas las bases para su liquidación, serán cobrados mediante el procedimiento administrativo de ejecución por la oficina Federal de Hacienda que corresponda.

8.- El derecho de aclaración y el derecho de petición, que pueden realizar a su favor, los patrones, los trabajadores o sus beneficiarios ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, son medios jurídicos idóneos que la Ley del Seguro Social y la propia Constitución dan para un efectivo servicio de la institución, siempre y cuando se utilicen debidamente y lo más importante es que se resuelvan conforme a derecho. No niego que en ocasiones su ineficiencia, es de tipo elemento humano, pero son medios de protección para el particular frente al instituto y son efectivos.

9.- El recurso de inconformidad es un medio de defensa que la Ley del Seguro Social establece en el artículo 274 y que el Congreso de la Unión le dio validez -- efectiva, cuando promulgo el reglamento del mismo artículo de la ley en mención, a iniciativa del presidente Miguel Aleman en el año de 1950, es pues por ello un medio de defensa y protección de los lesionados por actos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

10.- La tramitación del recurso de inconformidad, esta dentro de todo marco jurídico, ya que es la conjugación en cuanto aplicación de leyes, de la Ley del Seguro Social, Código Fiscal de la Federación, Código de Procedimientos Civiles y Ley Federal del Trabajo.

La primera, la Ley del Seguro Social por ser la base del sistema de seguridad social en donde se observan las posibles controversias. La Ley Fiscal por estar el instituto bajo la forma de organismo fiscal y por consecuencia, regirse en normas de carácter fiscal. El Código -- Federal de Procedimientos Civiles por ser la base de todo procedimiento, y en nuestra materia reglamentando las

etapas del proceso, estableciendo los términos, dando las reglas de valoración de pruebas y de las resoluciones -- que se dictan; en general preceptuar todo lo relacionado con el procedimiento del recurso administrativo de inconformidad. También existe la posibilidad de tener bases jurídicas en la Ley Federal del Trabajo, cuando las controversias sean de materia calificación de accidentes o de prestaciones de servicios y demás que regula la Ley - del Trabajo en coordinación con la Ley del Seguro Social.

11.- Con relación a la conclusión No. 6 considero - que analizadas las posteriores en el presente trabajo, - es necesario para el efectivo uso de los medios jurídicos de protección de los particulares en relación a las controversias de orden seguridad social, la creación de - una Secretaría de Estado que cumpla con las funciones de coordinación de seguridad social, que acompañada de tribunales especializados como los de trabajo o agrarios -- que no contravienen lo dispuesto en el artículo 13 Constitucional, que tengan competencia general, abstracta e impersonal, pero delimitada a controversias sobre la apli

cación de Leyes de Seguridad Social, proponiendo entonces, la creación de la Jurisdicción de la Seguridad Social en nuestro país, con objeto de simplificar procedimientos, - unificar criterios y dictar resoluciones acordes y rápidas.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Almanza Pastor, José Manuel.
Derecho de la Seguridad Social, 2a. Ed.
V.I. , Editorial Técnicos, Madrid, 1977.
- 2.- Arce Cano, Gustavo.
Los Seguros Sociales en México.
Ediciones Botas, México, 1944.
- 3.- Bonilla Marin, Gustavo.
Teoría del Seguro Social.
Unión Distribuidora de Ediciones, México, 1965.
- 4.- Beveridge, Willians Sir.
Las bases de Seguridad Social.
Fondo de Cultura Economica, México, 1942.
- 5.- Beveridge, Willians Sir.
El Seguro Social y sus Servicios Conexos.
Editorial Juz, México, 1946.
- 6.- De la Cueva, Mario.
Derecho de la Seguridad Social.
Porrúa, S.A., México, 1964.
- 7.- Garcia Crúz, Miguel.
La Seguridad Social.
Editorial Libros de México, S.A., México, 1955.
- 8.- Garcia Crúz, Miguel.
La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia E
conomica, Social y Política.
Editorial Grafica Panamericana, México, 1956.
- 9.- Gonzalez Diaz Lombardo, Francisco.
Curso de Seguridad Social.
Universidad de Nuevo Leon, Monterrey, 1959.
Textos Universitarios.

- 10.- Gonzalez Diaz Lombardo, Francisco.
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.
Textos Universitarios, México, 1980.
- 11.- Herrera Gutierrez, Alfonso.
Seguro Social Mexicano.
Imprenta Galeza, México, 1961.
- 12.- Herrera Gutierrez, Alfonso.
Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social.
Imprenta Galeza, México, 1961.
- 13.- Huerta Maldonado, Miguel
Ley del Seguro Social y sus Reformas.
I.M.S.S., 1960.
- 14.- Etala I. Juan José.
Derecho de la Seguridad Social.
Editora, Comercial, Industrial y Financiera.
Buenos Aires, Argentina, 1966.
- 15.- Mendieta Nañes, Lucio.
El Derecho Social.
Editorial Porrúa S.A., México, 2a. Ed. 1980.
- 16.- Moreno Madilla, Javier.
Derecho Financiero
Editorial, Porrúa, S.A., México, 1982.
- 17.- Porrás y Lopez.
Derecho Fiscal
Textos Universitarios, México 1972.
- 18.- Trueba Urbina, Alberto
Derecho Social Mexicano.
Porrúa, S.A., México, 1980.
- 19.- Ysuanza Uzeta, Salvador,
Ogezon, Herlinda.
Enseñanza Activa de la Historia de México.
Editorial Pesava S.A., México, 1973.

LEGISLACION

- 20.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Porrúa, S.A., México, 1984.
- 21.- Ley Federal del Trabajo.
Porrúa, S.A., México, 1984.
- 22.- Ley del Seguro Social.
Colección Porrúa, S.A., México, 1985.
- 23.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales
de los Trabajadores del Estado.
Porrúa, S.A., México, 1985.
- 24.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas
Armadas Mexicanas.
Porrúa, S.A., México, 1985.
- 25.- Código Fiscal de la Federación.
Porrúa, S.A., México, 1985.
- 26.- Prontuario Fiscal.
Leyes y Reglamentos.
Editorial ECASA, México, 1985.

OTRAS FUENTES

- 27.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
El Seguro Social en México.
I.M.S.S., México, 1980.
- 28.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
40 años del Seguro Social en México.
I.M.S.S., México, 1980.
- 29.- Instituto de Investigaciones Sociales.
Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México
Cuadernos de Sociología, U.N.A.M., 1963.