

103
28j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

ENFOQUE SOCIO-JURIDICO DEL RECURSO
DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;

JESUS CABRERA MORILLON



MEXICO, D. F.,

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

"ENFOQUE SOCIO-JURIDICO DEL RECURSO DE
INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO 1 - EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

1.1 DEFINICION

1.2 PROCEDENCIA

1.3 ANTE QUIEN DEBE PROMOVERSE EL RECURSO

CAPITULO 2 - LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

2.1 ORIGEN

2.2 LOS CONSEJOS CONSULTIVOS ESTATALES
REGIONALES Y LOS CONSEJOS CONSULTI-
VOS DEL VALLE DE MEXICO

2.3 COMPETENCIA

2.4 ORGANIZACION

- CAPITULO 3 - PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD
- 3.1 ANALISIS DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
 - 3.2 CRITICA AL ARTICULO 3 DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
 - 3.3 TERMINO, LUGAR Y FORMA PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO
 - 3.4 REQUERIMIENTOS DE LA AUTORIDAD AL INCONFORME PARA ACLARAR, CORREGIR O COMPLETAR ESCRITOS OSCUROS O IRREGULARES
 - 3.5 LOS MEDIOS PROBATORIOS

CAPITULO 4 - LA RESOLUCION DEL RECURSO

- 4.1 NATURALEZA JURIDICA
- 4.2 ELEMENTOS
- 4.3 EFECTOS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION

"ENFOQUE SOCIO-JURIDICO DEL RECURSO DE
INCONFORMIDAD ANTE EL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL"

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

La importancia de poder realizar una tesis, radica en la posibilidad que se nos brinda para intentar elaborar de la mejor manera posible, nuestro último trabajo como estudiantes y al que podemos -- considerar paralelamente, como el primero que realizamos para intentar una base sólida como futuro -- profesional.

Además de lo anterior, es de considerarse -- un honor para nosotros como estudiantes de esta Facultad de Derecho, el poder cooperar con un modesto trabajo, para que nuestros compañeros que formarán las futuras generaciones de abogados, tengan una -- mejor información sobre los temas a tratar.

En el caso de la presente tesis y del tema que trato, mi intención al realizarla es de que tan to los actuales litigantes como los que seremos en un futuro próximo, tengamos en cuenta que la materia que trato constituye una área en la que el abogado ha sido poco a poco desplazado por el contador, a pesar de ser una materia propia de nuestra formación.

Durante la realización de este trabajo, he sentido la necesidad de ser lo más claro y explícito posible, ya que la realidad práctica demuestra que el abogado no maneja la materia, y paré lograr mi propósito hube de basarme en situaciones de índole práctico, así como en la ayuda y consejos de gente conocedora de la materia, y de manera primordial la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que he de aclarar que la bibliografía nacional sobre el tema es escasa como para poder tratarlo con vastedad, motivo por el que espero que mi trabajo sea útil para los compañeros que desconocen la materia.

He de argumentar que si alguno de los puntos desarrollados no se trata con la profundidad deseada, es por la falta de doctrina, y que los aciertos en el trabajo se deben en gran parte a los atinados consejos de abogados que trabajan para el propio Instituto, y esperando que esta tesis llegue a influir en el ánimo de las autoridades de la facultad, para que la materia se incluya en el programa de estudios con el único afán de que la formación

del futuro abogado sea más completa y que, en su vida profesional no se vea desplazado.

Ahora bien, el hecho de no tratar el aspecto histórico del Instituto Mexicano del Seguro Social, es porque considero de mayor utilidad tratar cuestiones de carácter práctico, ya que a raíz de la desconcentración de los servicios jurídicos Institucionales, se han variado algunas situaciones entre las que puedo mencionar la autoridad competente para ventilar y resolver el recurso.

En el capítulo primero intento definir el recurso de inconformidad ante el I.M.S.S. ya que no hay ninguna Ley que nos de una verdadera definición; pretendo también explicar los actos frente a los cuales se puede interponer el recurso, y la autoridad que conoce de ello.

Durante el análisis del segundo capítulo de termino quién es la autoridad encargada de conocer del recurso, explicando a ésta desde su origen, su competencia, y finalmente su organización, dando a

conocer los acuerdos del Consejo Técnico que como -
autoridad del Instituto, fué la encargada de dele-
gar funciones y crear a través de los citados acuer-
dos, los actuales Consejos Consultivos.

En la explicación del capítulo tercero in-
tento establecer la formalidad del recurso de incon-
formidad analizando someramente su parte medular,
que es el reglamento del artículo 274 de la Ley de
la materia, intentando también aclarar lo referente
al término, lugar y forma para interponerlo ya que
en la práctica es una situación difícil para el in-
conforme, tratando además los requerimientos de la
autoridad al inconforme, y lo relativo a las prue-
bas que se pueden ofrecer por parte del inconforme
e intentando aclarar las dudas al respecto, con el
auxilio de jurisprudencia.

Por último en el capítulo cuarto analizo la
naturaleza jurídica del recurso de inconformidad an-
te el Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que
es muy común que en la práctica se confunda con un
juicio y para aclarar esta situación menciono algu-

nas diferencias entre las dos figuras.

Trato además, y para terminar con el capítulo, los efectos que produce la resolución del recurso de inconformidad, dando a conocer algunos -- sentidos en que ésta puede darse y mencionando los elementos que debe contener la resolución misma.

Sólo me resta someter la presente tesis a la consideración de H. Sínodo, esperando haber colaborado en la medida de lo posible para dar solución a problemas planteados en la materia.

CAPITULO 1

- 1 EL RECURSO DE INCONFORMIDAD
- 1.1 DEFINICION
- 1.2 PROCEDENCIA
- 1.3 ANTE QUIEN DEBE PROMOVERSE EL RECURSO

1.1 - DEFINICION

En todo estado de derecho, las autoridades no se pueden salir de su esfera de actividad estas, que deben ajustar sus actos a las disposiciones legales que los rigen.

Siguiendo este orden, las autoridades administrativas no pueden ser la excepción, pues sólo pueden hacer lo que la ley les permite. Sin embargo en la realidad ocurre que este tipo de autoridades, algunas veces por error otras por deficiencia, y algunas otras por exceso, llegan a dictar resoluciones o a emitir actos que no son acordes con los intereses de los gobernados, o que lesionan su esfera de derechos.

Ante esta problemática, surge la necesidad para el gobernado, de contar con un medio capaz de corregir estos actos de la autoridad, bien sea por una autoridad superior a la que emitió el acto, o bien por la misma.

Cuando se presentara alguno de los dos tipos de corrección, en el primero estaríamos ante un control por autoridad diversa, y en el segundo ante un sistema de autocontrol. Sin embargo en -- cualquiera de los dos casos, estará presente la -- idea del medio corrector el que conocemos con el -- nombre genérico de recurso.

De la posibilidad de que el medio corrector sea aplicado por autoridad diversa o por la -- propia autoridad, surge la clasificación de los re cursos en:

Revocación y

Reconsideración.

Resulta conveniente hacer resaltar que por regla general, antes de acudir a los tribunales ju diciales es necesario agotar los recursos administrativos.

Sin embargo como a toda regla cabe la -- excepción, existe la posibilidad de intentar un --

juicio antes de agotar los recursos administrati--
vos, y como ejemplo cito el recurso de revocación -
al que se refiere el artículo 161 del Código Fis--
cal de la Federación, y el 26 del Reglamento del -
artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Pero ante esta situación surge la pregunta
de cómo se deben intentar estos recursos, si son o
no formales, o si son considerados como verdaderos
juicios; al respecto se aclara que las leyes al re
gular recursos de carácter administrativo y no ver
daderos juicios, persigue entre otras finalidades
el que los particulares en forma rápida, sencilla,
y sobre todo sin formalidades, puedan demostrar a
las autoridades ante las que intenten el recurso,
los errores, las deficiencias, o los excesos en que
incurrió y que lesionaron sus intereses.

Por eso se ha dicho que los recursos admi--
nistrativos no deben resultar trampas o laberintos
procedimentales para el gobernado, pues de esta --
forma sólo entorpecerían los derechos de los mis--
mos, sino que deben ser medios tendientes a faci-

litar la defensa de sus intereses.

Ahora bien refiriéndome al recurso de in--
conformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro
Social, y tomando en consideración que ni la pro--
pia Ley del Seguro Social, ni de ninguna otra nos
dan una verdadera definición del recurso adminis--
trativo de inconformidad, podemos entender como --
tal lo preceptuado por el artículo 274 de la Ley -
de la materia, y que ésta sirva de punto de parti--
da para el tema que se trata.

Para comprender este punto antes es nece--
sario saber qué es lo que se entiende por el térmio
no genérico de recurso, y al respecto el dicciona--
rio de la Real Academia de la lengua española lo -
define como:

...EL RETORNO DE UNA COSA AL LUGAR DE DON--
DE SALIO: ACCION DE RECURRIR.(1)

(1) Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Méxio
co 1981, pág 3187

Trasladando este concepto al ámbito del -
derecho, el Lic. Rafael de Pina en su Diccionario
de Derecho define el recurso administrativo como:

...EL MEDIO DE IMPUGNACION ESTABLECIDO --
CONTRA LOS ACTOS ADMINSTRATIVOS DE LA AU
TORIDAD PUBLICA Y UTILIZABLES POR LOS AD
MINISTRADOS CUANDO A SU JUICIO LES CAUSE
AGRAVIO (2)

El Lic. Gabino Fraga, reconocido tratadista
sobre derecho administrativo lo define como:

... EL RECURSO ADMINISTRATIVO CONSTITUYE
UN MEDIO LEGAL DE QUE DISPONE EL PARTICU
LAR, AFECTADO EN SUS DERECHOS O INTERESES
POR UN ACTO ADMINISTRATIVO DETERMINADO,
PARA OBTENER EN LOS TERMINOS LEGALES DE -
LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA UNA REVISION
DEL PROPIO ACTO, A FIN DE QUE DICHA AUTO
RIDAD LO REVOQUE, LO ANULE O LO REFORME -
EN SU CASO DE ENCONTRAR COMPROBADA LA ILE
GALIDAD O LA INOPORTUNIDAD DEL MISMO (3)

(2) De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho, pág 326
Ed. Porrúa, S.A. México, 1978

(3) Fraga Gabino. Derecho Administrativo, pág. 463, Ed. Po
rrúa, S.A. México, 1966

El tratadista Masienhoff, define el recurso administrativo como:

... EL RECURSO ADMINISTRATIVO ES UN MEDIO DE IMPUGNAR LA DECISION DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON EL OBJETO DE OBTENER EN SEDE ADMINISTRATIVA, UNA REFORMA O SU EXTINCION (4)

Atendiendo a lo anterior el recurso de in conformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, se puede definir como ya mencioné atendiendo a lo que establece el artículo 274 de la propia Ley del Seguro Social:

... ES EL MEDIO LEGAL DE QUE DISPONEN LOS PATRONES Y DEMAS SUJETOS OBLIGADOS ASEGURADOS Y SUS BENEFICIARIOS PARA IMPUGNAR - ACTOS DEFINITIVOS DEL INSTITUTO QUE AFECTEN SUS INTERESES JURIDICOS.

(4) Masienhoff Miguel. Tratado del Derecho Administrativo. tomo 1, pág. 640 Ed. Glem. Buenos Aires, 1965

Como primer elemento de esta definición, cito: Que es un medio legal. Como ya dije en el principio de la exposición, vivimos en un régimen de derecho por lo que se hace necesario seguir los procedimientos legales establecidos por el legislador, en su afán de procurar un sistema más justo.

Segundo elemento; que disponen los patronos y demás sujetos obligados asegurados y sus beneficiarios; esto es comprensible desde el punto de vista de que sólo éstos por estar dentro del régimen del Seguro Social, pueden verse afectados en su esfera de derechos, por los actos que dicte el propio Instituto.

Tercer elemento; para impugnar actos definitivos que afecten sus intereses jurídicos; en este caso es necesario aclarar que sólo son recurribles los actos definitivos (que serán explicados más adelante) ya que el Instituto en algunas ocasiones emite actos que no lo son, y en la práctica ocurre que son impugnados.

Con las definiciones de recurso, de recurso administrativo, y la de recurso de inconformidad así como los elementos de la misma, podremos entender de manera más clara los alcances del propio recurso de inconformidad y los sujetos que pueden hacer uso de él.

1.2 - PROCEDENCIA

Este punto de la procedencia del recurso de inconformidad debe comprenderse como, los actos frente a los cuales está aceptada su promoción.

Como presupuestos del recurso de inconformidad considero en principio, como requisito previo, la existencia de un acto emitido por el Instituto o por alguna de sus dependencias.

Tomando el mismo en un sentido amplio, que éste lesione los derechos de los patrones, y demás sujetos obligados, asegurados y/o sus beneficiarios, y que el acto de referencia tenga el carácter de de finitivo, esto es que de oficio ya no sea revisable

por ninguna autoridad del Instituto, o por alguna - de sus dependencias, pues en este caso cabría la po sibilidad de ser modificado, con lo que se desvirtuaría la naturaleza del mismo.

Respecto de lo anterior cabe mencionar la opinión de Carlos Díaz Rivadeneira, quien define - los actos definitivos como:

... LOS ACTOS QUE SE CONSIDERAN LESIVOS A LOS DERECHOS O INTERESES LEGITIMOS DE LOS TRABAJADORES, BENEFICIARIOS Y PATRONES(5)

Es necesaria la existencia de los requisitos mencionados, pues en ausencia de ellos o de alguno de los mismos, no prosperaría el recurso en ra zón del obstáculo jurídico previsto por la fracción I del artículo 190, del Código Fiscal de la Federación.

(5) Díaz Rivadeneira Carlos. Recurso de Inconformidad ante el I.M.S.S. pág. 22 Ed. COPARMEX, México, 1978

Afirmo esto porque de intentarse el recurso de inconformidad impugnando un acto que no lesione o afecte los intereses jurídicos del supuesto inconforme, ya que no sea definitivo, el recurso no podría resolverse en el fondo por la existencia de la causal de improcedencia, consistente en la falta de interés jurídico.

Si el acto del Instituto que se pretende impugnar no es definitivo, operaría la causal de improcedencia ya que estaríamos en la hipótesis de que el acto impugnado podría ser revisado de oficio, y en consecuencia existiría la posibilidad de ser modificado, o aún podría ser nulificado.

Como ejemplo de los actos que no tienen el carácter de definitivos, pueden citarse las actas de verificación que levanta el Departamento de Auditoría de las empresas de cada delegación del Instituto, ya que éstas deberán ser revisadas por el Departamento de Tesorería del propio Instituto, para después emitir liquidaciones complementarias o en su defecto no serán tomadas en cuenta, toda -

vez que como lo han resuelto los tribunales que conocen de los asuntos del Seguro Social, dichas actas sólo constituyen informes u opiniones más no resoluciones definitivas.

En la práctica ocurre frecuentemente que el, o los inconformes al intentar el recurso de inconformidad contra los actos que no son definitivos, tengan como resultado que su promoción sea de sechada por carecer de materia, no sin dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer frente al Instituto, y mediante el propio recurso de inconformidad cuando le sea notificado el acto definitivo.

Los autores Rafael Polo Ojeda, y Carlos - Díaz Rivadeneira, en su obra: El recurso de inconformidad, nos señala algunos de los actos definitivos que pueden ser recurribles mediante el recurso de inconformidad:

... POR LA AFILIACION DE SUJETOS NO ASE-
GURABLES.

... POR EL COBRO DE CAPITALES CONSTITUTIVOS.

... POR LA NEGATIVA DEL INSTITUTO PARA O-TORGAR GASTOS DE AYUDA PARA MATRIMONIO.

... POR LA CUANTIA EN UNA PENSION(6)

Con respecto a lo anteriormente expuesto, Carlos Días Rivadeneira, y el Lic. Efraín Polo Bernal, en su obra El Seguro Social y su problemática opinan:

... EL INSTITUTO EN SUS ATRIBUCIONES DE ORGANISMO DESCENTRALIZADO QUE TIENE A SU CARGO, LA ADMINISTRACION Y LA ORGANIZACION DEL SERVICIO PUBLICO NACIONAL DEL SEGURO SOCIAL, Y EN PARTICULAR LAS DE INDOLE DE AUTORIDAD FISCAL AUTONOMA QUE LE SEÑALA EL ARTICULO 268 DE LA LEY, REQUIERE DEL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE SUS ACTOS EMANADOS O REALIZADOS A TRAVES DE SUS ORGANOS Y DEPENDENCIAS. LOS PATRONES Y DEMAS SUJETOS OBLIGADOS POR EL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL Y LOS ASEGURADOS Y BENEFICIARIOS -

(6) Ojeda Polo Rafael y Díaz Rivadeneira Carlos. El Recurso de Inconformidad, págs.17,18,19,20. Ed. COPARMEX, México 1979

DEL MISMO TIENEN POR MEDIO DEL DICHO RECURSO, LA FACULTAD DE EJERCER LA GARANTIA -- CONSTITUCIONAL DE PETICION, PARA ACUDIR -- DE INCONFORMIDAD RESPECTO DEL ACTO DEFINITIVO QUE CONSIDEREN IMPUGNABLE A FIN DE -- QUE SE REVOQUE, MODIFIQUE O SE SUSTITUYA POR OTRO, Y TAMBIEN EL INTERES PUBLICO REQUIERE EL ESCLARECIMIENTO DE LA PRETENDIDA IMPUGNACION TANTO POR LA FUNCION TUTELAR DE LAS NORMAS DEL ASEGURAMIENTO COMO PORQUE DE NO EXISTIR CONFIRME EL ACTO RECLAMADO (7)

1.3 ANTE QUIEN DEBE PROMOVERSE EL RECURSO

Para hacer comprensible este punto, es necesario mencionar aunque sea sólo como referencia, a la autoridad administrativa que anteriormente se encargaba de la tramitación y resolución del recurso de inconformidad, hasta llegar a la explicación de los actuales consejos consultivos, y su función

(7) Lic. Bernal Polo Efraín y Díaz Rivadeneira Carlos. El Seguro Social y su Problemática, pág. 413 y 414 Ed. CO PARMEX. México, 1978

para la ventilación del recurso.

Anteriormente el recurso de inconformidad era promovido ante el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, y su tramitación y resolución se llevaba a cabo en la unidad de inconformidades, órgano dependiente de la Secretaría General del propio Instituto.

Debido a la creciente demanda en la promoción de los recursos de inconformidad planteados ante dicha autoridad, provenientes de algunos estados de la República, (las llamadas inconformidades foráneas) del Estado de México, y del propio Valle de México, la unidad de inconformidades resultó incapaz de tramitar y resolver en forma rápida y expedita como la ley lo señala, los recursos que se le planteaban.

A este creciente problema se sumaba uno mayor, el problema burocrático. Si bien es cierto que el personal era insuficiente comenzando desde el personal de notificadores, hasta llegar al per-

personal de licenciados encargados de dictar los proyectos de resolución de los expedientes, lo peor de todo era que cada trabajador tenía perfectamente delimitadas sus funciones, lo que ocasionó que el burocratismo se acentuara.

La práctica demostró que como consecuencia este problema, al que calificó de "falla" por parte del Instituto, la ya citada unidad de inconformidades tuviera en su archivo expedientes pendientes de resolver con tres o cuatro años de atraso, o bien que los ya resueltos se empolvaban en el archivo, teniendo como resultado la tardanza en su notificación siendo verdaderamente exagerada y motivando que el inconforme no se enterara a tiempo del estado procesal de su recurso, siendo violatorio de la propia Ley y por lo tanto un riesgo -- para el Instituto.

Con lo expuesto es fácil comprender de que en lugar de que el trámite de las inconformidades fuera pronto y expedito, se convirtiera en lento y burocratizado, lesionando como ya mencioné al in--

personal de licenciados encargados de dictar los - proyectos de resolución de los expedientes, lo peor de todo era que cada trabajador tenía perfectamente delimitadas sus funciones, lo que ocasionó que el burocratismo se acentuara.

La práctica demostró que como consecuencia este problema, al que calificó de "falla" por parte del Instituto, la ya citada unidad de inconformidades tuviera en su archivo expedientes pendientes de resolver con tres o cuatro años de atraso, o bien que los ya resueltos se empolvaban en el archivo, teniendo como resultado la tardanza en su notificación siendo verdaderamente exagerada y motivando que el inconforme no se enterara a tiempo del estado procesal de su recurso, siendo violatorio de la propia Ley y por lo tanto un riesgo -- para el Instituto.

Con lo expuesto es fácil comprender de que en lugar de que el trámite de las inconformidades fuera pronto y expedito, se convirtiera en lento y burocratizado, lesionando como ya mencioné al in--

conforme y al propio Instituto.

Este problema ocasionó un rezago verdaderamente exagerado de trabajo en la varias veces referida unidad, por lo que las autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social al través de la Secretaría General, realizaron un estudio del problema, para más adelante lograr la desconcentración de los servicios jurídicos institucionales, proponiendo la creación de los actuales consejos consultivos, en su afán de remediar en la medida de lo posible, este problema que día a día se hacía más agudo.

Esta solución fue propuesta en el acuerdo número 9 467 de fecha 20 de septiembre de 1978, y que a continuación transcribo:

... ESTE CONSEJO ACUERDA EN SUS TERMINOS EL PROYECTO DE DESCONCENTRACION DE LOS -- SERVICIOS JURIDICOS INSTITUCIONALES ELABORADO POR LA SECRETARIA GENERAL DEL INSTITUTO Y PRESENTADO MEDIANTE OFICIO DE FECHA 8 DE SEPTIEMBRE DE 1978: COMO CONSECUENCIA SE ORDENA: 1. LA EXPEDICION O NO-

DIFICACION DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS A LA DESCONCENTRACION QUE SE PRETENDE ALCANZAR II. LA INTEGRACION INMEDIATA DE LOS SERVICIOS JURIDICOS DELEGACIONALES. III. LA DESIGNACION DE LOS TITULARES DE ESOS SERVICIOS EN TODAS LAS DELEGACIONES MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO SUGERIDO. IV. EL NOMBRAMIENTO DEL PERSONAL PROFESIONAL Y DE APOYO CORRESPONDIENTE A LOS REQUISITOS COMPROBADOS DE CADA DELEGACION. V. LA CREACION DE LA UNIDAD DE SUPERVISION DE LOS SERVICIOS JURIDICOS DELEGACIONALES COMO INSTANCIA PERMANENTE DE LA SECRETARIA GENERAL PARA CONTROL Y COORDINACION DE LOS SERVICIOS CON LAS FUNCIONES PROPUESTAS EN EL PROYECTO (8)

Como se puede apreciar, desde la fecha de este acuerdo o tal vez desde antes, las autoridades del Instituto vislumbraban los problemas a que se enfrentaría la unidad de inconformidades.

(8) Moreno Padilla Javier. Nueva Ley del Seguro Social, pag. 384, Ed. Trillas, México, 1981

El resultado de esta desconcentración, trajo consigo la creación de los actuales consejos consultivos estatales, regionales, y con posterioridad los consejos consultivos del Valle de México (tema que será tratado más adelante)

Con la desconcentración de los servicios jurídicos institucionales, y la creación de los -- consejos consultivos, se ha logrado combatir el -- exagerado rezago existente en materia de inconfor-- midades, tratando además de evitar el burocratismo en el trámite y resolución del recurso.

Con lo anterior, puede concluir este punto diciendo que actualmente el recurso de inconformidad se promueve ante los consejos consultivos estatales, regionales, o bien ante los consejos consultivos del Valle de México, atendiendo cada uno a su competencia por territorialidad y a las facultades delegadas a los mismos mediante los acuerdos respectivos.

Que el trámite y resolución del mismo, se lleva a cabo en el Departamento de Inconformidades, dependiente de los servicios jurídicos de cada Delegación.

CAPITULO 2

- 2 LOS CONSEJOS CONSULTIVOS
- 2.1 ORIGEN
- 2.2 LOS CONSEJOS CONSULTIVOS ESTATALES
REGIONALES Y LOS CONSEJOS CONSULTII
VOS DEL VALLE DE MEXICO
- 2.3 COMPETENCIA
- 2.4 ORGANIZACION

2.1 ORIGEN

Tomando en consideración que nuestra forma de vida la rige el derecho, y que por ende nos desarrollamos en una sociedad, ésta no puede ser estática sino cambiante, requiere también de un sistema jurídico y administrativo que se adecúe a las necesidades de la época.

Teniendo esto como punto de partida, la legislación sobre Seguro Social no puede ser la excepción, y por tal motivo hubo de surgir en la mente del legislador la idea de lograr un sistema que pudiera adecuarse a la realidad, y sobre todo que resultara eficaz.

La Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue la encargada de buscar la solución a la problemática situación del referido Instituto, en materia de inconformidades, teniendo como finalidad que las personas sujetas al régimen del Seguro Social, cuenten con sistemas más prontos que les faciliten la solución a sus proble-

mas, y sobre todo que represente comodidad para los trámites.

Aunque la misión primordial del Instituto Mexicano del Seguro Social es la de prestar seguridad social en todas las regiones del país, para las autoridades del propio Instituto representa un reto el problema de la tramitación y resolución de los recursos de inconformidad.

Antes de que los consejos consultivos tuvieran la facultad de ventilar y resolver el recurso de inconformidad, éste se hacía con más lentitud, sobre todo para quienes lo intentaban en los estados de la República ya que los acuerdos para notificarse o darles algún trámite en el Distrito Federal, eran enviados por correo a la Unidad de Inconformidades, y una vez realizado el trámite respectivo o la notificación, eran devueltos en igual forma.

Para dar solución a este problema se aprobó el proyecto de desconcentración de los servicios jurídicos institucionales, mediante acuerdo que ya fue transcrito en el capítulo anterior, dando como resultado la creación de los consejos consultivos estatales, regionales, y con posterioridad los conse-

jos consultivos del Valle de México.

La creación de los consejos consultivos del Valle de México, fue aceptada mediante acuerdo del Consejo Técnico, que a continuación se transcribe:

...ACUERDO NUMERO I 455 DE FECHA 14 DE FEBRERO DE 1979
CREACION DE SEIS DELEGACIONES DEL VALLE DE MEXICO. ESTE CONSEJO TECNICO CON OB JETO DE FORTALECER EN LOS ASPECTOS NOR- MATIVOS Y DE CONTROL, LA ESTRUCTURA OR- GANICA DEL INSTITUTO Y CON APOYO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 240 FRACCION VIII, 253 FRACCION III DE LA LEY DEL SE GURO SOCIAL APRUEBA EN SUS TERMINOS LAS BASES PROPUESTAS POR LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EN EL AREA DEL VALLE DE DE MEXICO Y PARA TAL EFECTO SE CREAN SEIS DELEGACIONES CON LAS CARACTERISTICAS Y - DELIMITACION GEOGRAFICA QUE SE DETALLEN

EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE EL ESTUDIO
RESPECTIVO.(9)

En este orden de ideas, se puede concluir que los consejos consultivos tienen su origen en - la desconcentración de los servicios jurídicos institucionales, y que dicha desconcentración a su vez fue motivada por el exceso de trabajo existente en las oficinas centrales del propio Instituto.

Lo que significa que con la creación de estos organismos, se ha logrado aminorar el trabajo centralista y se ha permitido que quienes están sujetos al régimen del Seguro Social, tengan ahora la facultad de hacer sus trámites necesarios tendientes a solucionar su problema ante esta autoridad, en la demarcación de su domicilio, ayudando - con ello las autoridades del Instituto, a crear -- nuevos empleos cumpliendo en esta forma con su función primordial que como ya mencioné es la de procurar la seguridad social, y a su vez, facilitando su cometido de autoridad fiscal autónoma.

(9) Ibidem, pág. 385, 386.

2.2 LOS CONSEJOS CONSULTIVOS ESTATALES REGIONALES Y LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DEL VALLE DE MEXICO

Con la desconcentración de los servicios jurídicos Institucionales del Instituto y la creación de los actuales Consejos Consultivos, se ha logrado aliviar en gran medida no sólo el problema propiamente jurídico del Instituto, sino también el de carácter administrativo.

Afirmo lo anterior, porque actualmente los Consejos Consultivos actúan como Institutos en pequeño, dentro de su demarcación correspondiente.

Los Consejos Consultivos estatales fueron creados en los Estados de la República donde la población se acrecenta, y que como consecuencia normal requieren de una mejor dotación de servicios entre los que podemos contar los que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Además de lo anterior, debo aclarar que este tipo de consejo consultivo cumple con su función, siempre que resulte de fácil acceso para los inconformes, esto refiriéndome a la materia que nos ocupa.

Los consejos consultivos regionales fueron creados para cumplir iguales funciones que los estatales, pero en lugares que aunque dentro del propio Estado donde se encuentre un consejo consultivo, este resulte de difícil acceso para el inconforme, y que de esta forma quienes requieran de sus prestaciones, no se vean imposibilitados para exigir las.

Los consejos consultivos del Valle de México, son las llamadas delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, que cumplen también idénticas funciones y que han sido distribuidas en el área metropolitana con el fin obviamente de dar comodidad a las personas que se encuentran en su jurisdicción para resolver en ellas sus problemas que surjan como resultado de su relación con el Instituto.

Observando un poco más a fondo las funciones de los consejos consultivos, diré que en ellos se llevan a cabo todos los trámites inherentes al cumplimiento de las prestaciones otorgadas por el Instituto, incluyendo lógicamente entre éstas, lo referente al recurso de inconformidad.

Así, la exposición de motivos del actual reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en párrafo primero expresa:

... QUE DEBE PROVEERSE LO NECESARIO PARA QUE LAS INSTITUCIONES QUE PERTENECEN AL SECTOR PUBLICO PUEDAN DESCONCENTRAR SUS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN EL ASPECTO OPERATIVO, PRIMORDIALMENTE EN LO QUE SE REFIERE A LA PRESTACION DE SERVICIOS QUE TIENEN ENCOMENDADOS, A FIN DE PROPICIAR UNA MAYOR EFICACIA Y CELERIDAD EN LA TRAMITACION ADMINISTRATIVA, ASI COMO UNA MEJOR Y MAS PRONTA SOLUCION A LOS DIFERENTES PROBLEMAS QUE SE PLANTEAN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, Y EN LAS REGIONES -

EN QUE PUEDAN DIVIDIRSE LAS GRANDES UR-
BES DEL PAIS, EN BENEFICIO DE SUS HABI-
TANTES. (10)

Como se puede apreciar en lo anteriormen-
te transcrito, se encuadran los tres tipos de con-
sejos consultivos, así como las funciones propias
a cumplir.

Como opinión personal y para concluir --
este punto, agrego que me pareció atinada la reso-
lución de las autoridades del Instituto en el sen-
tido de considerar que la mejor forma de aliviar --
el mal funcionamiento en que venían incurriendo --
sus órganos dependientes, era el desconcentrar --
sus servicios y delegar funciones.

El hecho de haber desconcentrado los ser-
vicios jurídicos institucionales, y con ellos los

(10) Instituto Mexicano del Seguro Social. Secretaría General
Unidad de Inconformidades. Depto. de Publicaciones. Regla-
mento del artículo 274 Ley del Seguro Social.

de carácter administrativo, resulta un gran avance para la función del Instituto, pues es notoria la forma en que cada vez cubre con mayor celeridad -- grandes extensiones geográficas del país para prestar sus servicios.

En este orden de ideas resultaría ilógico que sólo extendiera sus servicios de seguridad social, y que no extendiera conjunta o paralelamente a éstos, sus servicios de carácter jurídico, pues de no haber ocurrido en esta forma el avance hubiera sido demasiado corto.

2.3 - COMPETENCIA

Para poder comprender la competencia de los consejos consultivos, resulta necesario hacer mención a los acuerdos del Consejo Técnico del Instituto que dieron facultad a los primeros para conocer de la tramitación del recurso de inconformidad que es la materia que nos ocupa.

Los consejos consultivos delegacionales,

fueron autorizados con posterioridad a los estatales y los regionales: estos últimos fueron autorizados mediante el acuerdo que a continuación transcribo:

... ACUERDO NUMERO 7 239 DE FECHA 29 DE AGOSTO DE 1979. AUTORIZACION DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DELEGACIONALES PARA -- VENTILAR Y RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

ESTE CONSEJO TECNICO APRUEBA EL ESTUDIO REALIZADO POR EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO, CONTENIDO EN SU OFICIO DE FECHA 24 DE AGOSTO DE 1979 Y AL EFECTO DISPONE LO SIGUIENTE: I. DE CONFORMIDAD CON LA ATRIBUCION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 253 FRACCION XIII DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SE AUTORIZA EN LO PARTICULAR A CADA UNO DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS -- DELEGACIONALES PARA VENTILAR Y RESOLVER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD EN FORMA Y -- TERMINOS ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO -- DEL ARTICULO 274 DE LA PROPIA LEY DEL SEGURO SOCIAL. II. ESTAS FACULTADES SE -- CONFIEREN A PARTIR DEL PRIMERO DE OCTU--

BRE DE 1979. III. EN LOS CASOS EN QUE - NO EXISTA CRITERIO DEFINIDO POR EL CONSEJO TECNICO, LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DELEGACIONALES SE ABSTENDRAN DE RESOLVER LOS RECURSOS Y TURNARAN LOS EXPEDIENTES INTEGRADOS, AL PRIMERO DE DICHO CUERPOS COLEGIADOS PARA QUE ESTE SEA EL QUE RESUELVA. IV. LA SECRETARIA GENERAL SUPERVISARA PERMANENTEMENTE EL ESTRICTO -- CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS LEGALES APLICABLES Y TRAMITACION EXPEDITA DEL RECURSO EN LAS DELEGACIONES ESTATALES Y REGIONALES E INFORMARA PERIODICAMENTE AL CONSEJO TECNICO DE LOS RESULTADOS ALCANZADOS. V. EL CONSEJO TECNICO DE CONFORMIDAD CON LOS INFORMES QUE RECIBA, PODRA - RETIRAR LA AUTORIZACION CONCEDIDA AL CUERPO COLEGIADO DELEGACIONAL QUE LO AMERITE, REASUMIENDO LA FUNCION QUE HABIA DELEGADO.(11)

(11) Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social
Unidad Técnica de Actas y Acuerdos. Acuerdo núm. 7 239, de
fecha 29 de agosto de 1979, vol. 30 pag. 258

El referido acuerdo al hablar de consejos consultivos, se refiere a los estatales y los regionales, ya que fue otro acuerdo el que dio facultades a los del Valle de México.

Mediante el acuerdo que a continuación - cito, se dieron a los consejos consultivos del Valle de México las facultades conferidas a los estatales y regionales:

... ACUERDO NUMERO 4 650/81

ESTE CONSEJO TECNICO ACUERDA OTORGAR A -
LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE LAS DELEGA--
CIONES DEL VALLE DE MEXICO, A PARTIR DEL
DIA 24 DE ABRIL DE 1981, LAS FACULTADES
QUE A LA FECHA SE HAN DELEGADO A LOS CON
SEJOS CONSULTIVOS DE LAS DELEGACIONES ES-
TATALES Y REGIONALES DEL IMSS, CONSISTEN
TES EN a) VENTILAR Y RESOLVER EL RECUR
SO DE INCONFORMIDAD EN LOS TERMINOS DEL
ACUERDO NUMERO 7 279/79 DICTADO POR ESTE
PROPIO CUERPO COLEGIADO CON FECHA 29 DE
AGOSTO DE 1979; b) CELEBRAR CONVENIOS -

DE RECONOCIMIENTO DE ADEUDO Y FACILIDADES DE PAGO, EN ADEUDOS CUYO MONTO NO EXCEDA DE UN MILLON DE PESOS CON BASE EN LO DIS PUESTO EN EL ACUERDO NUMERO 492/79 DE FE CHA 24 DE ENERO DE 1979 Y LAS FORMAS DE TRAMITE Y OTORGAMIENTO DE CONVENIOS DE - RECONOCIMIENTO DE ADEUDO Y FACILIDADES - DE PAGO, AUTORIZADAS POR LA H. COMISION BIPARTITA DE BASES PARA CONVENIO EN EL - OFICIO NUMERO 592 DE FECHA 6 DE FEBRERO DE 1980; c) AUTORIZAR LAS ADQUISICIO-- NES DE ACUERDO CON LAS BASES APROBADAS - POR ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO; d) - CANCELAR CREDITOS A CARGO DE PATRONES NO LOCALIZADOS O INSOLVENTES SIEMPRE QUE -- LOS ADEUDOS NO SEAN MAYORES A \$500,000.00 Y e) APROBAR LA CANCELACION DE CREDITOS A CARGO DE PERSONAS NO LOCALIZADA O IN- SOLVENTES, POR CONCEPTO DE SERVICIOS ME- DICOS OTORGADOS EN EL INSTITUTO, SIN SER DERECHAHABIENTES CUYO ADEUDO NO EXCEDA - DE LA CANTIDAD DE \$500,000.00 (12)

(12) Boletín Información Jurídica sobre Seguro Social, mes de junio de 1981, Ed. COPARMEX.

A través de este acuerdo se dió facultad a los consejos consultivos del Valle de México en los términos del mismo, y lo que se pretende es - que éstos actúen como Institutos en pequeño y que en sus oficinas, los patronos, asegurados y sus - derechohabientes, así como todos los sujetos que estén bajo el régimen del Seguro Social puedan realizar sus trámites administrativos tendientes a -- resolver los problemas que surjan como resultado - de esta relación.

Aclarada la competencia y las facultades conferidas a los consejos consultivos delegacionales, queda en el aire la pregunta de cómo se determinaría la competencia territorial de los mismos.

Es necesario aclarar este punto porque - en la práctica ocurre frecuentemente que los recursos de inconformidad se interponen en consejos consultivos que carecen de competencia, y mientras ésta no se determinara estará en detrimento del inconforme, y además se acarrearían los mismos problemas que tuvo la unidad de inconformidades.

En un principio las autoridades del Instituto pensaron que lo mejor para solucionar este problema era seguir la teoría del Ius Domicili, para de esta forma definir cuál sería el consejo con sultivo competente: Como se trata de una cuestión general de competencia y de un asunto general de derecho, el cuerpo normativo aplicable es el Código Civil vigente, pues el artículo 15 del Código Fiscal de la Federación que se podría considerar el aplicable, deja de serlo en materia de competencia territorial, pues si bien señala normas relativas al domicilio de las personas físicas y morales, lo hace exclusivamente para efectos fiscales.

Siguiendo lo preceptuado por los artículos 31 y 33 del Código Civil vigente, el domicilio legal para cumplir con las obligaciones contraídas, será donde se realicen las hipótesis normativas generadoras de las obligaciones cuyo cumplimiento se exige, acto este último que se va a impugnar a través del recurso.

De esta forma coinciden el domicilio le-

gal del inconforme y la jurisdicción territorial - del consejo consultivo que habrá de resolver sobre el recurso.

El domicilio voluntario del particular - no debe determinar por sí, la competencia del órga no jurisdiccional, pues ello equivaldría a sujetar el poder del Estado a intereses particulares, en detrimento de los atributos del propio Estado que, por sí, tiene potestad para decir cuándo, dónde y - quién, conoce de las controversias que se susciten, y basta con que lo diga en la norma jurídica para que se de la certeza y la seguridad básica para -- las partes.

A continuación transcribo parte del acuer do del H. Consejo Técnico en el que se hace refe-- rencia a la competencia territorial de los conse-- jos consultivos en el Valle de México:

... ACUERDO NUMERO 8 495 2/SEP/1981

IV. EN CONCLUSION LAS REGLAS DE COMPE-- TENCIA QUE DEBEN SER OBSERVADAS POR LOS

CONSEJOS CONSULTIVOS DELEGACIONALES SON LAS SIGUIENTES: a) SERA COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS RECURSOS EL CONSEJO CONSULTIVO RADICADO EN EL DOMICILIO DEL IN CONFORME, ENTENDIENDOSE POR ESTE EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 33 DEL CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL DE APLICACION EN TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL, EL LUGAR DONDE SE REALIZARON LAS HIPOTESIS QUE DIERON ORIGEN A LA ACTUACION, EN ESA CIRCUNSCRIPCION, DE LA AUTORIDAD DELEGACIONAL CORRESPONDIENTE. b) NO SE PODRA ALEGAR COMO DOMICILIO DE LA PERSONA EL DE LA ADMINISTRACION PRINCIPAL DEL NE GOCIO, CUANDO ESTA PERSONA REALICE ACTOS FUERA DE LA CIRCUNSCRIPCION TERRITORIAL EN QUE RADICA SU ADMINISTRACION PUES EN ESTE CASO, POR DISPOSICION ESPECIAL, LA LEY CONSIDERA DOMICILIO EL LUGAR DONDE SE REALICEN DICHOS ACTOS. c) LA LEY DEL SE GURO SOCIAL Y SUS REGLAMENTOS, NO ADMITEN LA TEORIA DEL DOMICILIO DE LA PERSONA FISICA O MORAL COMO ALGO SEPARADO DEL

LUGAR DONDE ESA PERSONA VA A EJECUTAR AC-
TOS QUE DEN LUGAR AL CUMPLIMIENTO DE OBLI-
GACIONES O DE RESPONSABILIDADES ANTE EL
INSTITUTO. EL ARTICULO 19 HABLA DE LA -
OBLIGACION PATRONAL DE REGISTRARSE E INS-
CRIBIR A SUS TRABAJADORES, Y EL ARTICULO
I DEL REGLAMENTO DE AFILIACION ESTABLECE
QUE EL PATRON TIENE OBLIGACION DE INSCRI-
BIRSE EN EL LUGAR DONDE SUS TRABAJADORES
LES PRESTEN SERVICIOS, INDEPENDIENTEMEN-
TE DE LA UBICACION LEGAL DE LAS OFICINAS
DE LA EMPRESA RESPECTIVA PUES ES AHI DON-
DE SE VAN A REALIZAR LAS HIPOTESIS JURI-
DICAS GENERADORAS DE OBLIGACIONES Y ES -
AHI DONDE TAMBIEN LAS MISMAS HABRAN DE -
CUMPLIRSE. d) EN TRATANDOSE DE TRABAJAD-
RES ASEGURADOS O DE SUS BENEFICIARIOS EN
SU RELACION CON EL INSTITUTO, ESTOS NO -
QUEDAN SUJETOS A LAS NORMAS DEL CODIGO -
CIVIL, YA QUE DEBE HABER UNA ADECUACION
A LO QUE SEÑALA EL ARTICULO 700 DE LA --
LEY FEDERAL DEL TRABAJO PARA DEFINIR QUE
HAY "UNA CONCURRENCIA POR ELECCION" DERI-

VADA DE LA MISMA PROTECCION AL TRABAJADOR QUE REQUIERE NO SOLO DE QUE SE LE DE EL DERECHO, SINO QUE SE LE FACILITEN LOS MEDIOS PARA PODER EJERCERLO. DE ESTA SUERTE SE RA COMPETENTE PARA CONOCER DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS, TANTO EL CONSEJO CONSULTIVO RESPECTIVO AL AMBITO TERRITORIAL EN QUE EL TRABAJADOR PRESTE SUS SERVICIOS, ASI COMO EL QUE CORRESPONDA AL LUGAR DONDE RADICA LA AUTORIDAD EMISORA O EJECUTORA DEL ACTO O BIEN EL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL PERTENECIENTE AL LUGAR DEL DOMICILIO DEL INCONFORME, A ELECCION DE ESTE ULTIMO. e) CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS RELACIONADOS CON COBROS ENVIADOS EN PROCURACION, SE OBSERVARA LO SIGUIENTE: 1. SI SE COMBATE SOLO EL PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACION, EL CONSEJO CONSULTIVO COMPETENTE SERA AQUEL QUE NOTIFICO EL ACTO Y 2. EN CASO DE QUE ARGUMENTEN MOTIVOS DE INCONFORMIDAD EN CUANTO AL FONDO DEL CREDITO MISMO, SERA COMPETENTE EL CONSEJO CONSULTIVO DE LA DELE

GACION QUE EMITIO LA CEDULA DE LIQUIDACION. f) TENIENDO EN CUENTA LO PRECEPTUADO EN EL ARTICULO 213 bis DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, DE APLICACION SUPLETORIA EN LA ESPECIE, EN LOS CASOS EN QUE ANTE UN CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL SE PROMUEVA UN RECURSO DE INCONFORMIDAD, QUE POR RAZON DE TERRITORIO DEBA SER CONOCIDO POR OTRO, AQUEL SE DECLARA INCOMPETENTE DE PLANO Y ENVIARA LOS AUTOS AL CONSEJO CONSULTIVO QUE, EN SU CONCEPTO CORRESPONDA VENTILAR EL RECURSO ESTE ULTIMO DENTRO DE LAS CUARENTA Y OCHO HORAS SIGUIENTES DECIDIRA DE PLANO SI --ACEPTA O NO EL NEGOCIO: EN CASO AFIRMATIVO LO COMUNICARA AL CONSEJO QUE LE TURNO LOS AUTOS, Y AL RECURRENTE: EN EL SUPUESTO DE QUE NO LO ACEPTE, NOTIFICARA SU RESOLUCION AL CONSEJO QUE LE REMITIO EL EXPEDIENTE, ASI COMO AL INCONFORME, Y ENVIARA LOS AUTOS A ESTE CONSEJO TECNICO --POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA GENERAL DEL INSTITUTO, CON EL OBJETO DE QUE, CON FUN

DAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 240 FRACCION VIII DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y 15 FRACCION V DE LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, DE APLICACION SUPLETORIA, SE DECIDIRA LO PROCEDENTE. (13)

Con la mención de este acuerdo queda explicada la competencia territorial de los consejos consultivos del Valle de México.

2.4 - ORGANIZACION

Si bien es cierto que las autoridades del Instituto al crear los consejos consultivos dieron origen a la autoridad competente para conocer del recurso de inconformidad, no debe entenderse como erróneamente creen algunas personas, que el Instituto es juez y parte en esta tramitación.

(13) Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social
Unidad Técnica de Actas y Acuerdos. Acuerdo Núm. 8 495/81
de fecha 2 de septiembre de 1981

Esta idea errónea de algunas personas ocasionaría que el Instituto actuara fuera de derecho, lo que lo llevaría a ubicarse contra nuestra propia Constitución.

Ya que la función primordial del Instituto es prestar seguridad social, es de entenderse - que al resolver los recursos de inconformidad no - intenta perjudicar a los inconformes, toda vez que sea cual fuere el motivo de la promoción redundante - en el factor económico.

Las resoluciones dictadas por el Departamento de Inconformidades de cada delegación, no -- quedan firmes por este solo hecho, sino que requiere para tal efecto, la aprobación del consejo consultivo correspondiente.

Como en toda resolución administrativa que se dicte como resultado de la promoción de un recurso, esta deberá ser revisada con el fin de que se le de carácter de definitividad.

En el caso de la materia que nos ocupa, el consejo consultivo es el órgano encargado de esta misión, dando sus puntos de vista cada que son citados para sesionar.

El consejo consultivo rige sus actuaciones por un reglamento para los consejos consultivos, y éste en su capítulo tercero titulado "DEL CONSEJO CONSULTIVO" establece las bases a seguir: Su artículo 12 a la letra dice:

ARTICULO 12. EL CONSEJO CONSULTIVO ESTARA INTEGRADO POR EL DELEGADO, QUE FUNGIRA COMO REPRESENTANTE DEL MISMO, DOS REPRESENTANTES DEL SECTOR PATRONAL, DOS DEL SECTOR OBRERO, UNO DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA SEDE DE LA DELEGACION CON SUS RESPECTIVOS SUPLENTE: EL CONSEJO TECNICO PODRA AMPLIAR LA REPRESENTACION DE LOS SECTORES CUANDO LO CON-

SIDERE CONVENIENTE. (14)

Es necesario aclarar que el hecho de que el consejo consultivo se integre con representantes del sector obrero, patronal, y del gobierno, es porque éstos en conjunto integran la actividad económica del estado, y como las resoluciones que dicta el Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de inconformidades, perjudican las más de las veces a los patrones, éstos deben contar con un representante que vele por sus intereses, así como el sector obrero, en tanto que el sector gobierno, actúa como mediador en los conflictos.

El artículo 13 del reglamento establece el tiempo que permanecerán en su cargo los mencionados representantes.

El artículo 14 del mismo reglamento menciona los requisitos para ser miembro del consejo consultivo:

(14) Ley del Seguro Social con su reglamento y reformas correspondientes, El. Andrade, S.A. 1973, México, D.F. pág. 10 50 42

- I. SER MEXICANO POR NACIMIENTO
- II. TENER POR LO MENOS CINCO AÑOS DE RESIDENCIA EN LA REGION, Y
- III. TENER EXPERIENCIA EN EL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 15 habla sobre el procedimiento para designar a los representantes de los sectores obrero y patronal:

- I. EL CONSEJO TECNICO SE DIRIGIRA A LAS AGRUPACIONES OBRERAS DE LA ENTIDAD QUE REPRESENTEN LA MAYORIA EN LA REGION.
- II. LA CONFEDERACION DE CAMARAS INDUSTRIALES Y DE LAS CAMARAS NACIONALES DE COMERCIO DESIGNARAN REPRESENTANTE Y SÚPLENTES, A PETICION DEL CONSEJO TECNICO.
- III. EL CONSEJO TECNICO SE DIRIGIRA AL GOBIERNO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, SEDE DE LA DELEGACION PARA QUE DESIGNE A SU REPRESENTANTE PROPIETARIO Y SUPLENTE.

El artículo 16 del mismo reglamento establece algunas de las funciones que deben cumplir los

integrantes del consejo consultivo.

Como se puede apreciar, el Instituto no pretende dañar la estructura económica de los sectores obrero y patronal, y por ello se sujeta a las disposiciones legales correspondientes.

En la práctica una vez que se establecieron las fechas para que sesione el consejo consultivo, los servicios jurídicos de cada delegación se encargan de hacer llegar las resoluciones de inconformidades, así como la orden del día con los problemas a tratar, a cada uno de los consejeros con un término prudente anterior a la sesión, con el fin de que cuando ésta se llegue, los puntos ya se hayan estudiado y sean discutidos para poder formular sus votos, y de esta forma dejar firmes las resoluciones o hacerles las modificaciones pertinentes.

CAPITULO 3

3. PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD
 - 3.1 ANALISIS DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
 - 3.2 CRITICA AL ARTICULO 3º DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL
 - 3.3 TERMINO, LUGAR Y FORMA PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO
 - 3.4 REQUERIMIENTOS DE LA AUTORIDAD AL INCONFORME PARA ACLARAR, CORREGIR O COMPLETAR ES--CRITOS OSCUROS O IRREGULARES
 - 3.5 LOS MEDIOS PROBATORIOS

3.1 ANALISIS DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA
LEY DEL SEGURO SOCIAL

Teniendo en cuenta nuestra pirámide jurídica y colocando en la punta a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y descendiendo en su orden hasta llegar a los reglamentos, en este caso hablaré del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Cabe la pregunta ¿Qué son los reglamentos? y al respecto el Lic. Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho lo define como:

... ES UN CONJUNTO DE NORMAS OBLIGATORIAS DE CARACTER GENERAL, EMANADAS DEL PODER EJECUTIVO DICTADAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS FINES ATRIBUIDOS A LA ADMINISTRACION PUBLICA (15)

(15) Op. Cit. de Pina Vara Rafael, pág. 330

Partiendo de esta base, afirmo que el citado reglamento al reformar el anterior, trató en un principio de proveer de lo necesario al Instituto Mexicano del Seguro Social, particularmente a la Unidad de Inconformidades y ahora a los consejos -- consultivos, para tener una mayor eficacia y celeridad en el trámite a su cargo.

Pero ésta no es la única finalidad, sino que a través de este reglamento se provee al propio Instituto de las facultades suficientes para poder desconcentrar sus funciones y sus atribuciones en las distintas entidades federativas, y en las regiones en que se dividen las grandes ciudades.

Este nuevo reglamento, mediante decreto, reformó el título de reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social anterior.

El día primero de abril de 1973, entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, que abrogó a la anterior del mismo nombre promulgada el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

El reglamento de que tratamos, por decreto de fecha 3 de agosto de 1979, reformó el título del reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial el día 17 de noviembre de 1950.

Como es de apreciarse, ya se necesitaba un nuevo reglamento que regulara el trámite de las inconformidades, ya que el anterior adolecía de algunas deficiencias.

El nuevo reglamento se divide en tres capítulos y tres artículos transitorios.

El primer capítulo titulado "Disposiciones Generales" de su artículo 1 al 10, tiene disposiciones en las que se contemplan aspectos como la supletoriedad de la Ley: Menciona los Consejos Consultivos: Los casos en que la autoridad formula requerimientos al inconforme: El tiempo, lugar y forma para interponer el recurso: Las causas de sobreseimiento del recurso: La extemporaneidad en la presentación del recurso: Trata también un aspecto

muy importante, y al cual en la práctica el Instituto le presta poca importancia, el problema de las notificaciones.

Critico esta situación por parte del Instituto, porque generalmente ocurre que sus notificadores, no tienen conocimientos ni siquiera mínimos sobre derecho, lo que ocasiona que no se tomen en cuenta las hipótesis establecidas por el Código Fiscal de la Federación, en sus artículo 98 y 100 en lo relativo a las notificaciones, ocasionando con ello que en perjuicio del Instituto, sean promovidas las nulidades de notificación, ya sea en los propios recursos de inconformidad o en los juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El capítulo segundo titulado "De la Tramitación del Recurso" trata lo referente a la admisión del recurso: Lo relativo a las pruebas, mencionando cuales son aceptadas y cuales no en el recurso, así como las modalidades impuestas por el propio Instituto: Los términos para el ofrecimiento de las pruebas, así como las situaciones especiales en

que el Instituto puede otorgar prórroga para su presentación: Las diligencias para mejor proveer: La formulación de los proyectos de resolución: Las resoluciones propiamente dichas: Su término para notificarse: Todo esto tratado de su artículo 11 al 25.

El capítulo tercero titulado "Suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo" tratado en sus artículos 26 a 28, regula temas como la forma de garantizar el crédito fiscal, y trata nuevamente lo referente a la supletoriedad de la ley, al mencionar que la propia suspensión del procedimiento se otorgará con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su reglamento, reafirman la necesidad de la existencia de un recurso de inconformidad, para defensa del sujeto que está obligado mediante el régimen del Seguro Social, en oposición a los actos que perjudiquen su esfera de derechos frente al propio Instituto.

Tomando en cuenta que este precepto nos -
precisa con claridad algunos conceptos de carácter
jurídico y de redacción que viene a reforzar y a --
dar mayor efectividad al referido recurso.

En suma, el reglamento del artículo 274 -
de la Ley del Seguro Social, es el instrumento regu
lador en la tramitación del recurso de inconformi--
dad, pudiendo decirse que constituye su aspecto ver
tebral, ya que no podemos olvidarnos de que el pro
pio recurso acepta la supletoriedad de algunas le--
yes para su tramitación, así podemos mencionar el -
Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del
Trabajo y el Código Federal de Procedimientos Civi
les.

3.2 - CRITICA AL ARTICULO 3º DEL REGLAMENTO DEL AR TICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

El recurso de inconformidad por su natura
leza, se encuadra dentro de los recursos administra
tivos, los cuales por disposición legal no requie--
ren de formalidad alguna para su promoción.

Es necesario entonces reafirmar, que en el caso se trata de un procedimiento administrativo, de naturaleza diferente a lo que se conoce como un juicio, pues no hay parte en el procedimiento ni litigio a resolver, simplemente se trata de que una autoridad superior del Instituto, diferente del órgano u oficina que emitió la resolución o realizó el acto que se impugna, revise éste de nueva cuenta y determine si está ajustado o no a derecho.

El artículo 3º del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social que a continuación transcribo, dispone que el recurso de inconformidad debe intentarse por escrito y que no se sujetará a formalidad especial, salvo el cumplimiento de los requisitos que el mismo señala.

... ARTICULO 3º - EL ESCRITO EN QUE SE INTERPONGA EL RECURSO DE INCONFORMIDAD NO SE SUJETARA A FORMALIDAD ESPECIAL ALGUNA, SALVO EL CUMPLIMIENTO DE LOS SIGUIENTES REQUISITOS: a) EXPRESARA EL NOMBRE Y DOMICILIO DEL RECURRENTE ASI COMO EL NUMERO -

DE SU REGISTRO PATRONAL O DE SU CEDULA DE INSCRIPCION COMO ASEGURADO SEGUN EL CASO; b) MENCIONARA CON PRECISION LA OFICINA O FUNCIONARIO DE QUE EMANE EL ACTO REGLAMADO, INDICANDO CON CLARIDAD EN QUE CONSISTE EL ACTO RECLAMADO Y CITANDO EN SU CASO, LA FECHA Y NUMERO DE LIQUIDACIONES OFICIOS O DOCUMENTOS EN QUE CONSTE LA DETERMINACION IMPUGNADA, ASI COMO LA FECHA EN QUE ESTA LE HUBIERE SIDO DADA A CONOCER. c) HARA UNA EXPOSICION SUCINTA DE LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD, FUNDAMENTOS LEGALES DE LA MISMA, Y d) CONTENDRA UNA RELACION CON LAS PRUEBAS QUE PRETENDA SE RECIBAN PARA JUSTIFICAR LOS HECHOS EN QUE APOYE EL RECURSO.

CON EL ESCRITO DE INCONFORMIDAD SE EXHIBIRAN LOS DOCUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN LA PERSONERIA DEL PROMOVENTE CUANDO EL RECURSO SE INTERPONGA POR EL REPRESENTANTE LEGAL O MANDATARIO DEL INCONFORME. SI EL ESCRITO POR EL CUAL SE INTERPONE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD FUERE OSCURO O IRREGULAR, -

EL SECRETARIO GENERAL O EL SECRETARIO DEL CONSEJO CONSULTIVO EN SU CASO, PREVENDRAN AL RECURRENTE POR UNA SOLA VEZ PARA QUE - LO ACLARE, CORRIJA O COMPLETE DE ACUERDO CON LOS INCISOS ANTERIORES, SEÑALANDO EN CONCRETO SUS DEFECTOS CON EL APERCIBIMIENTO DE QUE SI NO CUMPLE DENTRO DEL TERMINO DE 5 DIAS LO DESECHARA DE PLANO. CUMPLIDO LO ANTERIOR, SE DARA CURSO AL ESCRITO, Y DE NO HACERSE ASI, PODRA EL PROMOVENTE ACUDIR ANTE EL CONSEJO TECNICO O AL CONSEJO CONSULTIVO EN SU CASO EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 26 DEL REGLAMENTO (16)

Con la lectura de este artículo es comprensible que, contrario a lo que menciona, el recurso de inconformidad sí resulta formal, y no sólo esto, sino que resulta que este recurso se convierte en - un recurso de clase, esto es que no cualquier persona puede promoverlo.

(16) Reglamento artículo 274 Ley Seguro Social Secretaría General. Unidad Inconformidades. Depto. de Publicaciones, pag.6

Afirmo lo anterior porque por los propios requisitos que establece, nos damos cuenta que sólo - lo pueden promover las personas que tengan conocimientos sobre derecho, pues no basta inconformarse, sino que se necesita fundamentar las peticiones con apoyo en derecho, ofrecer pruebas, etc.

El criterio sostenido por el Seguro Social al respecto, es que las formalidades a que se refiere el reglamento, son en el sentido de que el escrito no debe revestir fórmulas especiales, o determinadas frases para que el mismo sea aceptado.

Es de recordarse que los recursos administrativos han sido creados para que los gobernados, o los que están sujetos a cierto régimen, tengan la facilidad de defender sus derechos, y no para que - sean confundidos y entorpezcan esta defensa, la que en algunos casos se convierte en una verdadera trampa procesal.

Por lo anterior, estos trámites no deben ser tratados con rigorismo pues esto haría ineficaz

tal finalidad, por lo que las equivocaciones en que pueda incurrir el inconforme o las disposiciones jurídicas aplicables no deberían hacer improcedente - el recurso.

Al respecto y para mejor comprender lo --
apuntado, transcribo la siguiente jurisprudencia:

... RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO DEBEN SUJETARSE A FORMULAS SACRAMENTALES. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS NO SE ENCUENTRAN - CONSTREÑIDOS A FORMULAS SACRAMENTALES, -- PORQUE LAS MISMAS ESTAN SUPRIMIDAS EN -- NUESTRO DERECHO POSITIVO COMO SE DESPRENDE DE LOS ARTICULOS 270 Y 271 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, 82 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS FEDERALES Y 159 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. POR ELLO ES INCORRECTO QUE LA AUTORIDAD - PRETENDA EXIGIR COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA QUE SE INCLUYA FORZOSAMENTE EL TERMINO "RECURSO DE REVOCACION" CUANDO EL --

OCURSO QUE SE PRESENTE ANTE LA AUTORIDAD, REUNA LOS ELEMENTOS SUFICIENTES PARA INFERIR QUE SE TRATA DE ESA INSTANCIA. (17)

La crítica que hago al numeral citado es de que con todos estos requisitos, difícilmente un obrero, sin conocimientos de derecho, puede tramitar un recurso de inconformidad, lo haría inexacto por su propia naturaleza administrativa, toda vez que al no cumplir las promociones con los requisitos que señala el reglamento, la consecuencia sería el perder el recurso.

Esta situación provoca que como mencioné anteriormente, el recurso de inconformidad se esté convirtiendo en un recurso de clase, porque sólo - lo pueden promover, y además tener posibilidades - de ganarlo, pues así lo demuestra la práctica, las personas con conocimientos suficientes sobre derecho

(17) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercer Trimestre de 1971, pág. 208, Revisión-juicio 166/71. Resolución de 21 de septiembre de 1971.

las fábricas o empresas que cuentan con un cuerpo de abogados, o aquéllas personas que tienen capacidad económica para pagar los servicios profesionales de un abogado.

De tal suerte que esta situación se contrapone a los fines elementales del Instituto Mexicano del Seguro Social, que no es el de tramitar y resolver recursos de inconformidad, sino el de extender cada día más, sus servicios de seguridad social.

3.3 TERMINO, LUGAR Y FORMA PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO

Es fundamental identificar la palabra término para observar la importancia de éste. Al respecto el Profesor Eduardo Fallares en su Diccionario de Derecho Procesal, la define como:

... EL TIEMPO EN QUE UN ACTO PROCESAL DEBE
LLEVARSE A CABO PARA TENER EFICACIA Y VALI

DEZ LEGAL. (18)

El término para interponer el recurso de -
inconformidad ante el Instituto Mexicano del Segu-
ro Social, lo establece el artículo 4º del regla--
mento del artículo 274 de la Ley de la materia.

Cabe la pregunta de a partir de cuándo se
computa el término: Pues bien, el propio numeral -
citado, establece que éste se comenzará a computar
a partir del día siguiente al en que surte sus e--
fectos la notificación del acto definitivo que se
va a impugnar.

Sin embargo, existe una modalidad impuesta
por el propio Instituto en la interposición del re
curso de inconformidad, pero sólo contra cédulas -
de liquidación de cuotas obrero-patronales, a tra-
vés del acuerdo del H. Consejo Técnico número 11 -
796/78 de fecha 22 de noviembre de 1978

... EL H. CONSEJO TECNICO EN LA SESION CE-
LEBRADA EL DIA 22 DEL ACTUAL (NOVIEMBRE) -

(18) Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Ed.
Porrúa. México, 1979, pág. 759

DICTO EL ACUERDO N° 11 796/78 EN LOS SIGUIENTES TERMINOS: ESTE CONSEJO TECNICO APRUEBA QUE LA PROSECRETARIA GENERAL DEL INSTITUTO REALICE EL ESTUDIO NECESARIO A FIN DE PROPONER AL EJECUTIVO FEDERAL LA MODIFICACION Y, EN SU CASO LA DEROGACION DE LOS ARTICULOS RELATIVOS DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL, PARA FIJAR LOS TERMINOS QUE ESTABLECEN EN 15 DIAS HABILES CADA UNO: HASTA EN TANTO SE EXPIDAN ESTAS REFORMAS, SE AMPLIA EL PLAZO CONCEDIDO MEDIANTE EL ACUERDO DE ESTE PROPIO CUERPO COLEGIADO, N° 16 959 DE FECHA 6 DE JULIO DE 1953 A 39 DIAS DE CALENDARIO, PARA QUE SE ADMITAN COMO INTERPUESTOS EN TIEMPO LOS RECURSOS QUE, INTENTADOS PARA IMPUGNAR CEDULAS DE LIQUIDACION POR CUOTAS OBRERO-PATRONALES QUE SE ENCUENTREN PENDIENTES DE RESOLUCION. (19)

(19) Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Unidad Técnica de Actas y Acuerdos número 11 796/78 de 22 de septiembre de 1978

- 79 -
**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Ya quedó claro que aunque el reglamento -- dispone 15 días como término para interponer el recurso, la autoridad concede los 39 días de calendario, para permitir que exista aclaración antes de promover el recurso, y sobre todo para evitar las figuras del desechamiento y la del sobreseimiento por presentación extemporánea del recurso, y ade--más, porque la mayoría de los recursos de inconformidad se promueven contra las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales.

Para reforzar el acuerdo anterior, a continuación transcribo algunos criterios sostenidos por el Tribunal Fiscal de la Federación:

... RECURSO DE INCONFORMIDAD. TERMINO PA
RA SU INTERPOSICION. EN CASO DE NO EXIS-
TIR ACLARACIONES POR PARTE DEL AFECTADO A
LAS LIQUIDACIONES DE PAGO DE CUOTAS OBRE-
RO-PATRONALES FORMULADAS POR EL INSTITUTO
DICHAS LIQUIDACIONES DE CARACTER PROVISIO
NAL ADQUIEREN EL DE DEFINITIVAS, SI EL PRO
PIO INSTITUTO NO EMITE UNA NUEVA LIQUIDA-

CION EN LOS TERMINOS DE LOS ARTICULOS 17 Y 19 DEL REGLAMENTO PARA EL PAGO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES AL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL. EN ESA VIRTUD, YA SEA QUE EL INSTITUTO EMITA UNA NUEVA LIQUIDACION POR NO HABERSE HECHO LAS ACLARACIONES PERTINENTES, O QUE -- ESA LIQUIDACION PROVISIONAL SE CONVIERTA -- EN DEFINITIVA POR NO HABERSE EMITIDO UNA -- NUEVA LIQUIDACION. EL TERMINO PARA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD SERA 15 DIAS HABILES CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE LA NUEVA LIQUIDACION, O EN SU DEFECTO DE AQUELLA EN LA QUE SE CONVIRTIO EN DEFINITIVA LA LIQUIDACION NOTIFICADA POR -- EL INSTITUTO PARA EL PAGO DE CUOTAS OBREROPATRONALES Y SOBRE LA CUAL NO SE HIZO ACLARACION ALGUNA. (20)

Ahora bien, para aclarar el problema de la extemporaneidad en la presentación del recurso y -

(20) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, agosto 1978-julio 1979, pág.427, Revisión 324/75 Resolución de fecha 11 de septiembre de 1978.

como resultado el desechamiento del mismo, transcribo el siguiente criterio sostenido por el Tribunal Fiscal de la Federación:

... RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL NO ES EXTEMPORANEO EL. POR UNA FUNDAMENTAL CONSIDERACION DE EQUIDAD NO RESULTA EXTEMPORANEO EL RECURSO ANTE EL CONSEJO TECNICO DEL SEGURO SOCIAL AUN CUANDO EN EL CASO CONCRETO SE FORMULARON ACLARACIONES, PORQUE LA PROPIA AUTORIDAD INDUJO A CONFUSION RESPECTO AL TERMINO PARA INTERPONERLO AL ASENTAR IMPRESO AL REVERSO DE LA LIQUIDACION FORMULADA QUE "...CON APOYO EN EL ARTICULO 2º DEL MISMO ORDENAMIENTO SE LE NOTIFICA QUE EN EL TERMINO DE 20 DIAS CALENDARIO CONTADOS DESDE EL DECIMOSEXTO DIA HABIL DE LA FECHA DE ESTA COMUNICACION DEBERA PAGAR EL IMPORTE DE DICHA LIQUIDACION MAS LOS RECARGOS CORRESPONDIENTES EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 26 DEL MISMO REGLAMENTO, RECURRIRLO DENTRO DE UN PLAZO DE

15 DIAS HABILES CONTADOS TAMBIEN DESDE EL MISMO DECIMOSEXTO DIA HABIL..." EN TAL VIRTUD EL PLAZO PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD NO DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACION DE LA LIQUIDACION, MOTIVO POR EL CUAL NO RESULTA EXTEMPORANEO EL RECURSO PROMOVIDO POR LA ACTORA. (21)

En cuanto al lugar y la forma para interponer el recurso de inconformidad, lo segundo lo establece el artículo 3º del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, al disponer que éste debe intentarse por escrito y el artículo 4º del mismo reglamento, completa la idea al disponer, que puede ser presentado ante el propio Consejo Consultivo o por correo con servicio de registrado con acuse de recibo.

En este segundo caso, se tendrá como fecha

(21) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Agosto de 1978. Revisión 843/77 Juicio 2904/77 Resolución de fecha 23 de febrero 1979.

de presentación la de su depósito en la oficina postal y que además no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de requisitos -- que ya han sido mencionados.

En cuanto al lugar de su presentación, ya se mencionó lo referente a la unidad de inconformidades y que actualmente, se promueve ante los Consejos Consultivos Delegacionales atendiendo a su competencia por territorialidad.

3.4 - REQUERIMIENTOS DE LA AUTORIDAD AL INCONFORME PARA ACLARAR, CORREGIR O COMPLETAR ESCRITOS OSCUROS O IRREGULARES

La palabra requerimiento la define el Lic. Rafael de Pina Vara como:

... ACTO PROCESAL DEL JUEZ DESTINADO A INTIMAR A PERSONA DETERMINADA PARA QUE HAGA O DEJE DE HACER ALGUNA COSA (22)

(22) Op. Cit. De Pina Vara Rafael. Pág. 33

En la materia del recurso de inconformidad que es la que nos ocupa, los requerimientos formulados al inconforme por esta autoridad, están generalmente relacionados con los requisitos que deben reunirse para la presentación del recurso, y la presentación de las pruebas, ambas situaciones establecidas por el artículo 3º del reglamento.

Generalmente, los requerimientos por parte de la autoridad deben de cumplirse en un término de 5 días, contados a partir del siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acuerdo.

Uno de los requerimientos más comunes es - el relativo a que se acredite la personalidad con - que se promueve, pues en la práctica ocurre que mucha gente por considerar que está intentando un recurso administrativo, no debe observar las reglas de derecho común.

La acreditación de la personalidad para la promoción del recurso de inconformidad ante el Seguro Social, que puede ser un ejemplo de completar el

escrito de inconformidad, debe apegarse a lo preceptuado por los artículos 2551 y 2555 del Código Civil para el Distrito Federal por ser aplicable en materia federal: Debiendo constar la personalidad en escritura pública o en escrito privado firmado ante dos testigos y ratificado ante notario público, cuando el negocio sea de por lo menos \$5,000.00 --- (CINCO MIL PESOS 00/100) y por carta poder sin ratificación de firmas, cuando el negocio no llegue a la cantidad que se señaló, o que no exista cuantía impugnabile.

Es necesario hacer notar que los artículos 97 y 171 del Código Fiscal de la Federación dan facultades a los inconformes para autorizar por escrito, a personas que a su nombre reciban notificaciones, ofrezcan y rindan pruebas e interpongan recursos dentro de los procedimientos administrativos, aunque no se acepte la gestión de negocios.

Otro tipo de requerimiento formulado por la autoridad, que debe entenderse para aclarar el escrito, es lo referente a nombrar con certeza el or-

ganismo emisor del acto que se impugna, pues debe precisarse cuál es la oficina del Instituto que ha emitido el acto que se impugna para poder en su caso recabar toda la documentación que explique las razones de emisión de la resolución impugnada y estar las autoridades, en este caso el Consejo Consultivo, en condiciones de resolver lo procedente.

Un ejemplo relativo a la corrección de los escritos es la determinación del acto, pues es uno de los elementos que deberá precisarse con mayor claridad, pues es el requisito indispensable para saber cuál es la resolución o el acto que lesiona los derechos o intereses del inconforme.

En la práctica ocurre que los inconformes olvidan este requisito, o lo expresan en forma incorrecta y en consecuencia, provocan dificultad para la integración del expediente, así como para su resolución, por lo que debe precisarse claramente el número de oficio, los bimestres, números de liquidaciones, documentos que se impugnan, fecha de emisión, para que quede perfectamente precisado cuál es el

acto que le causa agravio al recurrente.

Se puede agregar que los requerimientos se formulan toda vez que en esta materia no se acepta la suplencia de la queja, y por lo tanto la autoridad debe requerir al inconforme para que éste le -- aporte los elementos necesarios que le sirvan como base para emitirle una resolución.

3.5 - LOS MEDIOS PROBATORIOS

Tanto en la tramitación del recurso de inconformidad como para cualquier otro tipo de recurso administrativo, y aún para juicios ante Tribunales - Judiciales, las pruebas juegan un papel primordial - en el procedimiento, pues de las pruebas que él o -- los promoventes exhiban, dependerá que la autoridad emita su fallo en forma favorable o desfavorable.

Refiriéndome al recurso de inconformidad el - ofrecimiento de pruebas resulta consecuencia lógica con respecto de los motivos de inconformidad expresados, es por ello que el inconforme para demostrar la veracidad de lo que afirma y que le asiste la razón, deberá ofrecer las pruebas idóneas.

En el recurso de inconformidad se aceptan toda clase de pruebas con excepción de la prueba confesional: Las probanzas ofrecidas serán propuestas junto con el escrito inicial, atento a la hipótesis prevista en el inciso d) del artículo 3º del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el cual manifiesta lo siguiente:

...ARTICULO 3º. EL ESCRITO EN QUE SE INTERPONGA RECURSO DE INCONFORMIDAD NO SE SUJETARA A FORMALIDAD ESPECIAL ALGUNA, SALVO EL CUMPLIMIENTO DE LOS SIGUIENTES REQUISITOS... INCISO d) CONTENDRA UNA RELACION CON LAS PRUEBAS QUE PRETENDE SE RECIBAN PARA JUSTIFICAR LOS HECHOS EN QUE APOYE SU RECURSO.

Como puede apreciarse, el citado numeral - señala el momento en que han de ofrecerse las pruebas, en tanto que el artículo 12 del propio reglamento establece la forma en que deberán ofrecerse, disponiendo que:

La prueba documental deberá ser ofrecida - exhibiendo concomitantemente los documentos que la compongan, con la presentación del escrito de inconformidad, excepto cuando los documentos ofrecidos --

no se encuentren a disposición del interesado, en cuyo caso se señalarán los archivos o las oficinas donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios.

La prueba documental puede ser pública o privada: Los documentos públicos son aquéllos expedidos por autoridad o por autoridades de la federación, los estados o municipios, y cuando dicha expedición sea efectuada por funcionario en el desempeño de sus labores asignadas.

Dichos documentos harán prueba plena en inconformidad sin necesidad de legalización, y para reforzar lo mencionado transcribo la siguiente jurisprudencia al respecto:

... PRUEBAS DOCUMENTALES PUBLICAS: SU VALOR PROBATORIO. UN DOCUMENTO PUBLICO -- TIENE PLENO VALOR PROBATORIO EN CUANTO A SU MATERIA ESPECIFICA, PERO NO RESPECTO DE HECHOS AJENOS AL MISMO, O A LOS QUE -- SE ALUDE Y CUYA EXISTENCIA DEBIO ACREDI-

TARSE CON DOCUMENTO DIVERSO EN EL QUE SE
CONSIGNARAN DE MODO DIRECTO. (23)

Los documentos privados son aquéllos que no reúnen los requisitos antes señalados: Estos documentos deberán ser presentados en original o copia certificada, y si el inconforme no cuenta -- con ellos, señalará como ya indiqué, los archivos oficinas o lugares donde pueden ser recabados, proporcionando los datos suficientes para su localización.

Con relación a este tipo de prueba, re--
produzco la siguiente jurisprudencia:

... PRUEBAS DOCUMENTALES PRIVADAS. SU
AUTENTICIDAD. DE ACUERDO CON EL ARTICU-
LO 138 DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIEN
TOS CIVILES, CUANDO LAS AUTORIDADES ADMI
NISTRATIVAS NIEGUEN O PONGAN EN DUDA LA-

(23) Cadena Rojo Jaime. Nueva Jurisprudencia del Tribunal Fis
cal de la Federación., pág. 382. Ed. Offset Salermo. Gua
dalajara, Jal. 1980

AUTENTICIDAD DE UNA PRUEBA DOCUMENTAL PRIVADA OFRECIDA Y EXHIBIDA CONFORME A DERECHO POR LOS PARTICULARES DURANTE LA INTERPOSICION DE ALGUN MEDIO DE DEFENSA, A ---
ELLAS CORRESPONDE SOLICITAR EL COTEJO DE FIRMAS, LETRAS O HUELLAS DIGITALES. (24)

La prueba pericial: Al ofrecerse deberá - indicar el oferente los puntos sobre los cuales versará, señalando a su vez el perito de su parte el - cual deberá ser profesional, titulado en la materia sobre la cual verse la prueba, a menos de que se -- trate sobre alguna materia en la cual no sea requerido.

El objeto de la prueba pericial es ilustrar al juzgador sobre una ciencia o arte en el cual no es experto.

La prueba testimonial: Al ofrecer esta -- prueba, el inconforme debe precisar el nombre o nombres de los testigos, así como sus domicilios para ser requeridos.

(24)Ibidem. páf. 382

Para exhibir las preguntas respectivas, puede hacerse por escrito, o formular preguntas verbales en el momento del desahogo de la prueba.

Generalmente se requiere al inconforme para que presente a sus testigos en día y hora que señalará la propia autoridad, ya que si no fuera así, el Instituto se vería imposibilitado para hacerlos comparecer en forma compulsiva, por carecer del imperio necesario para ello.

La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos concretos sobre los cuales versará dicha probanza, tales como inspeccionar -- las listas de raya, los libros y demás documentación contable, inspección del centro de trabajo, -- de la maquinaria empleada en la negociación, entre otras.

Estas son básicamente o por regla general las pruebas que se ofrecen en la tramitación del -- recurso de inconformidad: El propio reglamento -- menciona que no será admitida la prueba confesio--

nal, sin embargo sí podrá ser solicitado que se rindan informes por parte de las dependencias o funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social que hayan intervenido en el caso motivo de la informidad.

Considero que la razón de que no sea aceptada la prueba confesional radica en que los actos de autoridad emitidos en documento, significan que la autoridad está confesa, además de que resulta im posible que los funcionarios que intervinieron en la emisión del acto que se impugna puedan desahogar tal prueba y además atender los asuntos inherentes al desempeño de su cargo.

Así mismo existe la presunción de que las autoridades dada su investidura actúan frente a los particulares siempre de buena fe.

El Doctor Ignacio Burgoa en su obra "EL -- JUICIO DE AMPARO" señala lo siguiente con relación a la prueba confesional.

... PROBABLEMENTE EL LEGISLADOR HAYA TENIDO EN CUENTA QUE PRACTICAMENTE, EN EL CASO DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE FUESE LA ABSOLVENTE, LA PRUEBA DE POSICIONES NO SE PODRIA DESAHOGAR, EN PRIMER LUGAR PORQUE UN HECHO SOBRE EL QUE VERSE LA CONFESION PUEDE SER REALIZADO POR DIVERSOS ORGANOS, Y NO SERIA EXCLUSIVAMENTE PROPIO DEL CONFESANTE, Y EN SEGUNDO TERMINO POR LA IMPOSIBILIDAD DE QUE UNA AUTORIDAD RECUERDE -- CON PRECISION TODAS Y CADA UNA DE LAS CIRCUNSTANCIAS EN QUE TUVO LUGAR EL ACTO RECLAMADO, DADA LA MULTIPLICIDAD DE CASOS Y NEGOCIOS QUE CONOCE. (25)

Sin embargo, existe también la posibilidad de ofrecer otros tipos de pruebas, como por ejemplo la presuncional en su doble aspecto.

Admisión de pruebas. Las pruebas propuestas por el inconforme en su recurso, serán admitidas cuando se relacionen estrictamente con la con--

(25) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo, pág 645 Ed. Porrúa, S.A. Tercera edición, México, D.F. 1944

... PROBABLEMENTE EL LEGISLADOR HAYA TENIDO EN CUENTA QUE PRACTICAMENTE, EN EL CASO DE QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE FUESE LA ABSOLVENTE, LA PRUEBA DE POSICIONES NO SE PODRIA DESAHOGAR, EN PRIMER LUGAR PORQUE UN HECHO SOBRE EL QUE VERSE LA CONFESION PUEDE SER REALIZADO POR DIVERSOS ORGANOS, Y NO SERIA EXCLUSIVAMENTE PROPIO DEL CONFESANTE, Y EN SEGUNDO TERMINO POR LA IMPOSIBILIDAD DE QUE UNA AUTORIDAD RECUERDE -- CON PRECISION TODAS Y CADA UNA DE LAS CIRCUNSTANCIAS EN QUE TUVO LUGAR EL ACTO RECLAMADO, DADA LA MULTIPLICIDAD DE CASOS Y NEGOCIOS QUE CONOCE. (25)

Sin embargo, existe también la posibilidad de ofrecer otros tipos de pruebas, como por ejemplo la presuncional en su doble aspecto.

Admisión de pruebas. Las pruebas propuestas por el inconforme en su recurso, serán admitidas cuando se relacionen estrictamente con la con-----

(25) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo, pág 645 Ed. Porrúa, S.A. Tercera edición, México, D.F. 1944

troversia, y además, que las mismas no vayan contra la moral o el derecho.

Cuando las pruebas requieran de la realización de alguna diligencia, se deberá señalar la fecha en que se efectúe tal diligencia, tal como lo establecen los artículos 13 y 14 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Desahogo de las pruebas. Las pruebas propuestas en el recurso de inconformidad una vez admitidas, serán desahogadas en la propia admisión, aquéllas por las cuales dadas sus características sea factible desahogarlas por su propia y especial naturaleza, como ejemplo se puede señalar las pruebas documentales exhibidas en el propio recurso.

Si las pruebas ofrecidas ameritan desahogo especial, se abrirá un término probatorio.

La prueba pericial se formulará por medio de un escrito con preguntas, o se precisarán los puntos sobre los que debe versar: Los peritos de--

signados deberán presentar su dictamen, pudiéndoseles pedir todas las aclaraciones que se estimen conducentes, y aún exigirles la práctica de nuevas diligencias, teniendo sólo esta facultad, el Consejo Técnico y los Consejos Consultivos.

Si el perito no rinde su dictamen dentro del plazo que se le concede, se nombrará otro en sustitución del omiso.

Los peritos se sujetarán a las bases que en su caso, fije la Ley para exigir su dictamen: Las leyes aplicables a los dictámenes periciales son la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, y el Código Fiscal de la Federación.

En relación con las pruebas testimonial y de inspección, éstas también quedarán sujetas a las reglas establecidas por los cuerpos normativos a que se hace alusión en el párrafo anterior.

CAPITULO 4

4. LA RESOLUCION DEL RECURSO

4.1 NATURALEZA JURIDICA

4.2 ELEMENTOS

4.3 EFECTOS

4.1 - NATURALEZA JURIDICA

La naturaleza jurídica del recurso de in--
conformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro -
Social, y como consecuencia la resolución del mis-
mo, en la práctica es motivo de discrepancia, pues
algunos lo identifican como un juicio, en tanto que
otros lo identifican como un recurso administrativo.

Para poder llegar a una conclusión y esta-
blecer mi punto de vista, es necesario analizar los
dos términos. El de recurso administrativo, ya fue
planteado y explicado, en tanto que el de juicio,
el Lic. Rafael de Pina Vara, en su Diccionario de -
Derecho lo identifica con el proceso y lo define co-
mo:

... CONJUNTO DE ACTOS REGULADOS POR LA LEY
Y REALIZADOS CON LA FINALIDAD DE ALCANZAR
LA APLICACION JUDICIAL DEL DERECHO OBJE-
TIVO, Y LA SATISFACCION CONSIGUIENTE DEL IN-
TERES LEGALMENTE TUTELADO EN EL CASO CON--
CRETO, MEDIANTE UNA DECISION DE JUEZ COM-

PETENTE. (26)

Teniendo esta definición como punto de partida, y comparándola con la de recurso administrativo que ya fue analizado, nos damos cuenta que el recurso de inconformidad no reúne las características de un juicio, pero que éstas, si se encuadran en lo que conocemos como recurso administrativo.

Por lo tanto no es correcto identificar al recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, como un juicio o proceso, porque de ser así, el Instituto actuaría como juez y parte en el mismo, situación que resulta antijurídica, y que, a mayor abundamiento, está contra nuestra Ley fundamental.

Sin embargo para dejar más clara esta situación, señalaré algunos puntos distintivos entre las mencionadas figuras.

En el caso del recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, no hay

partes, ya que sólo identificamos al binomio formado por la autoridad y por el particular inconforme, en tanto que en el juicio o proceso sí hay partes, e identificamos al trinomio formado por las partes y el juez.

En el recurso ante el Instituto Mexicano del Seguro social no hay litigio, ya que el particular inconforme, sólo tendrá como resultado que la autoridad le señale en la resolución, si el acto recurrido está o no ajustado a derecho, en tanto que en el juicio o proceso sí hay litigio entre las partes, y la sentencia que dicte el juez no es aclaratoria, sino condenatoria para alguna de las partes.

Estos son algunos puntos diferenciativos entre el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, y lo que es propiamente un juicio, lo que nos sirve para aclarar el verdadero marco en que debemos encuadrar al recurso de inconformidad.

Como conclusión afirmo que: El recurso - de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, y como consecuencia su resolución, -- tienen carácter administrativo, con lo que refuerzo la crítica hecha al artículo 3º del reglamento del artículo 274 de la Ley de la materia, en páginas anteriores, agregando que por tener tal naturaleza, el recurso de inconformidad, como medida administrativa, resulta necesario y positivo para el particular inconforme, pues le permite aclarar su posición frente al propio Instituto, y que por lo tanto no debe ser tratado con tanto rigorismo.

4.2 - ELEMENTOS

La resolución del recurso es la consecuencia final en el trámite del mismo, y que aunque pone fin al recurso, cabe mencionar que no es la única forma de terminarlo, pues también se pueden mencionar las figuras del desechamiento y la de sobreseimiento, pudiendo ser esta última por falta de materia, o por extemporaneidad en la presenta--

ción del recurso, figuras reguladas por la parte final del artículo 4º del reglamento del artículo 274 de la Ley de la materia.

Para tener elaborada la resolución propiamente dicha, antes se estructura por parte de los servicios jurídicos delegacionales, un proyecto de resolución, el que será sometido a consideración del Consejo Consultivo en un plazo de 30 días siguientes a la fecha en que se dé por terminado el trámite del expediente respectivo para que en su caso, sea aprobado o modificado.

Una vez discutido el proyecto, y que se presenten cualquiera de las dos situaciones previstas, éstas serán rendidas por mayoría de votos.

La resolución dictada como resultado del recurso de inconformidad, no deberá sujetarse a regla especial alguna, pues sólo bastará para su legalidad, que se ocupe del estudio de todos los motivos de impugnación expresados por parte del inconforme, del análisis de las pruebas ofrecidas y recibadas, y que se expresen los fundamentos jurídicos

en que se apoyen los puntos decisorios del fallo, - según lo dispuesto por el artículo 22 del reglamento.

Al respecto cabe mencionar la siguiente - jurisprudencia:

... RECURSOS ADMINISTRATIVOS AL RESOLVERSE DEBEN ESTUDIARSE TODOS Y CADA UNO DE - LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD EXPUESTOS. - LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESTAN OBLI GADAS A HACERSE CARGO DE TODAS LAS CUES-- TIONES PLANTEADAS EN EL RECURSO ADMINISTRA TIVO. EN ESTE ORDEN DE IDEAS, LA SALA DEL CONOCIMIENTO DEBE CONCRETARSE A ORDENAR - LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO CUANDO LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO COMBATIDO OMITA EL ESTUDIO DE ALGUNA DE LAS CUESTIONES FOR MULADAS EN EL RECURSO PRESENTADO DURANTE LA FASE OFICIOSA DEL PROCEDIMIENTO. (27)

(27) Op. Cit. Cadena Rojo Jaime, pág. 399

... RECURSOS ADMINISTRATIVOS DEBEN EXAMINARSE TODOS LOS ELEMENTOS PLANTEADOS. -- CUANDO LA AUTORIDAD AL RESOLVER UN RECURSO ADMINISTRATIVO NO TOMA EN CUENTA TODOS LOS ELEMENTOS RELATIVOS AL MISMO, PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCION IMPUGNADA, PARA EL EFECTO DE QUE SE EMITA OTRA EN LA QUE SE SUBSANE LA OMISION.(28)

A continuación, menciono cada uno de los elementos y su contenido en una resolución.

Como primer elemento, debe identificarse la autoridad que emitió la resolución, situación que como ya se explicó, corresponde a los consejos consultivos, y de manera excepcional al Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. El número de expediente con que quedó registrada la inconformidad. El nombre o la razón social del inconforme, y su cédula de afiliación y/o su registro patronal.

(28) Ibidem. pág. 399

Después se encuentra el visto para resolver el expediente, parte en que se expresan los datos mencionados en el párrafo anterior, agregándose el dato del recurso a resolver, si es de inconformidad o de revocación, y la oficina o dependencia emisora del acto o resolución motivo del recurso.

A continuación se encuentra el resultando, pudiendo ser uno o varios. En esta parte o elemento de la resolución, se hace referencia a la fecha en que se presentó el escrito, el nombre del representante legal, o si es promovido por propio derecho. Se precisa el acto contra el cual se promovió el recurso y la fecha en que se notificó el acto definitivo, y se hace mención a la aceptación de la personalidad del representante, así como a la admisión y la valoración de las pruebas ofrecidas.

Después sigue el o los considerandos, en los cuales se hace un resumen de lo actuado, se determina la procedencia del recurso, los motivos de inconformidad, y se da una explicación sucinta de si éstos y las pruebas concuerdan, así como las ba-

ses jurídicas para su determinación.

Por último se da a conocer la resolución propiamente dicha, teniendo dos o más puntos resolutivos. En el primero se da a conocer el sentido en que se resolvió el expediente, si fue fundado, infundado, parcialmente fundado, o si fue fundado, -- para efectos de reponer el procedimiento o la resolución impugnada.

Se hace del conocimiento del organismo -- emisor del acto motivo de la inconformidad, para -- los efectos legales a que haya lugar, se da a conocer el nombre o nombres de las personas autorizadas para recibir notificaciones, así como la fecha y número de acuerdo.

4.3 - EFECTOS

Los efectos producidos por la resolución dependen del acto recurrido, y del sentido en que ésta haya sido resuelta, pues de ello dependerá a su vez, la demanda del recurso de nulidad en el Tribu-

nal Fiscal de la Federación, autoridad encargada de dirimir las controversias entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los inconformes, patrones, asegurados, y sus beneficiarios.

A continuación transcribo algunos sentidos en los que puede ser resuelto el recurso:

a) Declarando la validez de la resolución, por considerar que resultó infundado el recurso hecho valer por el inconforme.

b) Declarando la nulidad del crédito impugnado, en virtud de que el mismo se encuentra infundado por vicios de tipo formal, y ordenando a la vez se proceda a formular otro nuevo apegado estrictamente a derecho.

c) Declarando la nulidad de la notificación del acto impugnado, porque no se hayan cumplido las formalidades previstas por las hipótesis de los artículos 98 y 100 del Código Fiscal de la Federación, ordenando a la vez, se reponga la notificación, debiéndose realizar ésta de acuerdo a tales preceptos jurídicos.

d) Declarando la nulidad del acto reclamado en forma lisa y llana, ya que se estudió y resolvió el fondo del negocio llegándose a la conclusión de que le asiste la razón al particular inconforme.

e) Declarando el sobreseimiento del recurso, en virtud de haber considerado que era improcedente, ya sea porque el acto impugnado carecía de definitividad, porque no eran actos impugnables, o bien porque fue presentado en forma extemporánea.

Estos son algunos sentidos en que se dictan las resoluciones del recurso de inconformidad, aclarando que si no son todas, por lo menos sí las que con mayor frecuencia se dictan.

Es necesario aclarar también que la resolución no queda firme, ni tiene definitividad, sino hasta un día después de que se cumplió el término - para que el inconforme promueva su juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, atento al principio de la seguridad jurídica.

Es conveniente aclarar que en el caso de que el recurso sea resultado en forma favorable, al recurrente, deudor de un crédito a favor del Instituto, y durante su tramitación se haya solicitado la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, ya sea ante el propio Instituto, o ante la autoridad ejecutora, deberá devolverse la fianza o garantía otorgada para el cumplimiento o aseguramiento del crédito fiscal.

Apuntando además de que si el inconforme obtuvo resolución favorable, y pagó por separado -- los gastos de ejecución, las cantidades pagadas a la autoridad ejecutora por dicho concepto, deberán ser devueltas ya que con base en la resolución, se demostró la improcedencia o la ilegalidad del cobro del crédito fiscal, y por consecuencia, se considera que todos los frutos que haya generado ese crédito, están viciados, según el principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

C O N C L U S I O N E S

1. El recurso de inconformidad ante el - Instituto Mexicano del Seguro Social se puede definir como el medio legal de defensa con que cuentan los patrones, asegurados, y sus beneficiarios, para impugnar los actos o resoluciones del Instituto, -- cuando consideren que éstos lesionen sus intereses jurídicos.

2. La promoción del recurso de inconformidad sólo podrá intentarse contra los actos definitivos del Instituto, entendiéndose como tales, aquéllos que de oficio ya no son revisables por el propio Instituto o por alguna de sus dependencias.

3. Los Consejos Consultivos son las autoridades competentes para conocer de la promoción y trámite del recurso de inconformidad; éstos se integran con representantes del sector obrero, patronal y estatal.

4. El Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, y el Código de Procedimientos Civiles en materia Federal, son Leyes de aplicación supletoria en la tramitación del recurso de inconformidad, no sólo porque así lo establece el reglamento, sino porque aunque el recurso de inconformidad tiene carácter administrativo, deben observarse las reglas de derecho común para regular situaciones como la del registro de personería.

5. La existencia del recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, resulta un medio legal necesario para el inconforme, pues a través de él, puede hacer notar a la autoridad sus errores, deficiencias, o los excesos del acto que lo lesiona.

6. Aunque en la tramitación del recurso de inconformidad no existe la suplencia de la queja las autoridades encargadas de su trámite tienen la obligación de requerir al inconforme, para que aclare, corrija, o complete, los escritos oscuros o -- irregulares, indicándole en donde cometió la falta.

7. En todo tipo de procedimiento las pruebas desempeñan un papel muy importante, y en el recurso de inconformidad no pueden ser la excepción, pues éstas son el elemento esencial en la petición, y de ellas dependerá que la resolución se estime o no fundada.

8. En la tramitación del recurso de inconformidad, el Consejo Consultivo debe aceptar todas las pruebas que resulten idóneas y que se relacionen con el escrito de inconformidad, a excepción de la prueba confesional, la que es suplida con -- los informes que recabe la autoridad, de sus agencias administrativas.

9. La resolución del recurso de inconformidad como consecuencia definitiva, debe contener los siguientes requisitos: El número de expediente: Nombre del inconforme: Clave o registro patronal: Visto para resolver el expediente: El o los resultados: El o los considerandos: La resolución propiamente dicha: La orden de notificación: El número del acuerdo, y la fecha del mismo.

10. La verdadera naturaleza jurídica del recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, es de carácter administrativo, ya que cuenta con situaciones muy propias que lo diferencian tajantemente de lo que conocemos como un juicio. Dichas diferencias son; la inexistencia de partes; la inexistencia de litigio; la inexistencia de un juez; la inexistencia de sentencia.

11. La resolución del recurso de inconformidad dependerá en primera instancia, de los motivos de inconformidad planteados, debiéndose analizar para poder dictarse, todos y cada uno de ellos, ya que si no se da esta segunda situación se violaría el procedimiento.

12. Los efectos producidos por la resolución del recurso de inconformidad, dependerán de la forma o sentido en que ésta se haya resuelto. Genéricamente son favorables o desfavorables; cuando son favorables, la autoridad que resolvió, se encarga de avisar a la agencia administrativa co-

rrespondiente, así como a la autoridad ejecutora - para los efectos legales a que haya lugar; en tanto que cuando es desfavorable, aunque también se - avisa a la agencia administrativa, la propia resolución sirve al inconforme como documento base para promover su juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

- Azuara Pérez Leandro. Sociología. México. Ed. Porrúa, S.A., 1987

- Bernal Polo Efraín, Lic. y Díaz Rivadeneira Carlos. El Seguro Social y su Problemática. México. Ed. COPERMEX, 1978

- Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. México. Ed. Porrúa, S.A., 1944

- Cadena Rojo Jaime. Nueva Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Guadalajara, Jal. Ed. Offset. Salermo, 1980

- Díaz Rivadeneira Carlos. Recurso de Inconformidad ante el I.M.S.S. México, Ed. COPARMEX, 1978

- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. México. Ed. Porrúa, S.A., 1966

- Masienhoff Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires. Ed. Glem. 1965
- Ojeda Polo Rafael y Díaz Rivadeneira Carlos. El Recurso de Inconformidad. México, Ed. COPARMEX, 1979
- Recasenes Siches Luis. Sociología. México, Ed. Porrúa, S.A., 1982

D I C C I O N A R I O S

- De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. México. Ed. Porrúa, S.A., 1978
- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. México, 1981
- Fallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México. Ed. Porrúa, S.A., 1979

L E G I S L A C I O N

- Boletín de Información Jurídica sobre el Seguro Social. México. Ed. COPARMEX, 1981

- Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Unidad Técnica de Actas y Acuerdos. Acuerdo N° 11/796/78 de 22/septiembre/1978

- Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Unidad Técnica de Actas y Acuerdos. Acuerdo N° 7/239/79 de 29/agosto/1979

- Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social. Unidad Técnica de Actas y Acuerdos. Acuerdo N° 8/495/81 de 2/septiembre/1981

- Instituto Mexicano del Seguro Social. Secretaría General. Unidad de Inconformidades. Departamento de Publicaciones. Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

- Ley del Seguro Social con su Reglamento y Reformas Correspondientes. México. Ed. Andrade, S.A. 1973

- Moreno Padilla Javier. Nueva Ley del Seguro Social. Ed. Trillas, 1981

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Ter
cer Trimestre de 1971. México, 1971

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
Agosto 1978- Julio 1979, México, 1979

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.
Agosto 1978. México, 1979

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-
canos.

- Ley Federal del Trabajo

- Código Fiscal de la Federación

- Código Fiscal de Procedimientos Civiles

- Código Civil para el D.F.

- Ley del Seguro Social