

881309 8  
201



# UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS LOMAS VERDES

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

LA NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN  
CAPITULO DE PROCEDIMIENTO  
LEGAL EN LA LEY DEL SEGURO  
SOCIAL

## T E S I S

Que, para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**MARIA DEL CARMEN GONZALEZ PEREZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. ABEL GARCIA SANCHEZ  
REVISOR DE TESIS: LIC. MARIA SOFIA VILLA CABALLERO

NAUGALPAN, ESTADO DE MEXICO

1996

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **IN MEMORIAM**

**A mi Mami, con quien compartí  
mis sueños, ilusiones y alegrías,  
mi inmensa gratitud, porque sin su  
apoyo y comprensión, nunca los hubiera  
logrado realizar.**

## **A MIS TRES TESOROS**

**Zuzel, Yoselin y Ximena Sharim,  
quienes en los momentos mas difíciles  
y desolados de mi vida han sido mi  
razón de existir.**

**A T I**

|  | Pág. |
|--|------|
| <b>INTRODUCCION.</b>   | I    |
| <b>CAPITULO I. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.</b>   |      |
| I.1 Antecedentes históricos de la Seguridad Social.  | 1    |
| I.2 Precisión terminológica o definición.  | 8    |
| I.3 Concepto de Derecho de Seguridad Social.   | 13   |
| I.4 Ubicación del Derecho de Seguridad Social.   | 25   |
| <b>CAPITULO II. NORMAS QUE REGULAN LA SEGURIDAD SOCIAL<br/>EN MÉXICO.</b>                                    |      |
| II.1 Base constitucional, normas y organismos que<br>la regulan.   | 30   |
| II.2 Antecedentes de la Ley del Seguro Social.   | 32   |
| II.3 El Instituto Mexicano del Seguro Social como<br>instrumento básico de la Seguridad Social en<br>México. | 37   |
| II.4 Exposición de motivos de la Ley del Seguro<br>Social.   | 41   |
| II.5 Naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del<br>Seguro Social.  | 45   |

**CAPITULO III. MARCO JURIDICO DEL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

|  |    |
|--|----|
| III.1 Organos del Instituto Mexicano del Seguro Social.  | 47 |
| III.2 La Ley del Seguro Social, reglamentos, acuerdos y resoluciones.  | 49 |
| III.3 Medios de defensa del particular ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.<br>Recursos: Aclaración, inconformidad. | 51 |
| III.4 Análisis del recurso de inconformidad, y su problemática.  | 59 |
| III.5 Reformas en la nueva Ley del Seguro Social en cuanto a los procedimientos.   | 83 |

**CAPITULO IV. LA NECESIDAD DE CREAR UN CAPITULO DE  
PROCEDIMIENTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PARA  
EVITAR LA REMISION A LEYES DE APLICACION.  
SUPLETORIA.**

|  |    |
|--|----|
| IV.1 Conceptos.                        | 88 |
| IV.1.1 Concepto de derecho sustantivo. | 88 |
| IV.1.2 Concepto de derecho adjetivo.   | 88 |

|   | pág. |
|---|------|
| IV.1.3 Concepto de derecho administrativo.            | 89   |
| IV.2 Ambito de validez de la Ley:                     | 91   |
| IV.2.1 El ámbito espacial.                            | 92   |
| IV.2.2 El ámbito temporal.                            | 93   |
| IV.2.3 El ámbito material.                            | 94   |
| IV.2.4 El ámbito personal.                            | 95   |
| <br>  |      |
| IV.3 Carácter federal de la Ley del Seguro<br>Social. | 96   |
| <br>  |      |
| Conclusiones. . . . .                                 | .106 |
| Propuesta. . . . .                                    | .112 |
| Bibliografía.   |      |

**INTRODUCCION.**

La experiencia profesional nos ha permitido detectar el problema que nos ocupa, pues en innumerables casos los particulares se acercan al profesional del derecho para encontrar la solución a sus problemas derivados de la relación que guardan con la Ley del Seguro Social.

Ciertamente, el Recurso de Inconformidad como medio de impugnación que tienen los particulares contra los actos emanados de los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentra regulado en la Ley, pero la práctica profesional nos ha demostrado que la existencia de diversos ordenamientos jurídicos que substancian el mencionado recurso provoca que la norma jurídica no concuerde con la realidad.

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social, establece a favor de patrones, sujetos obligados, asegurados y sus beneficiarios, la facultad de interponer el Recurso de Inconformidad ante la propia autoridad que emitió el acto de autoridad.

El artículo en comento, remite para la substanciación del recurso a diversos ordenamientos legales. Es decir los términos, la forma etc. en que se presentará el recurso encuentra su regulación en el reglamento del mismo artículo, el Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo, etc.

Así entonces, el Recurso de Inconformidad y Aclaración contemplados en la Ley del Seguro Social, no satisfacen las necesidades de los patronos, sujetos obligados, asegurados y sus beneficiarios, como medios de defensa, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir resultan fuera de uso en virtud de no tener inserta en la propia ley un capítulo de procedimiento, ya que en la misma únicamente se concreta a enunciar el Recurso de Inconformidad como medio de defensa de los particulares. En consecuencia, podemos afirmar que la norma jurídica no concuerda con la realidad.

Conforme lo anterior podemos mencionar que se requiere de la creación de un capítulo de procedimiento en la propia Ley del Seguro Social que contemple todas las disposiciones de procedimiento y

nos evite la remisión a leyes de aplicación supletoria.

Con el presente trabajo se pretende destacar, por una parte, que la norma jurídica (Ley del Seguro Social) no concuerda con la realidad en su parte procesal y por la otra la de proponer la forma de substanciarla con la creación de un capítulo de procedimiento que contenga de manera clara y precisa integrando en un solo ordenamiento jurídico todas las disposiciones procesales que substancien el Recurso de Inconformidad. Asimismo, se da la razón y justificación para que la Ley del Seguro Social, que es de carácter Federal, al igual que las leyes con esta misma característica, contenga su parte procesal inserta en la misma ley.

La metodología empleada en el presente trabajo de investigación es eminentemente documental, sirviendo como fuentes, leyes, jurisprudencia, doctrina, etc.

El presente trabajo se estructura en cuatro capítulos, en el primero se destaca el análisis retrospectivo o mejor dicho los antecedentes históricos de donde surge el tema de investigación;

en el capítulo segundo se exponen las normas jurídicas que regulan la seguridad social en México; en el tercer capítulo se analiza la parte orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social; y finalmente en el capítulo cuarto se analiza de manera sistemática el problema y se plantean las soluciones al mismo; así también se precisan conclusiones por separado y las aportaciones respectivas.

## CAPITULO I. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

### I. 1 Antecedentes históricos de la Seguridad

#### Social.

Desde tiempos remotos, las civilizaciones se han preocupado por la Seguridad Social, ante el peso de la inseguridad en todos los órdenes, no obstante que es una institución moderna, en su inspiración es tan antigua como la necesidad del hombre de combatir esta inseguridad.

Ciertamente, el origen de las agrupaciones obedece al desarrollo histórico del hombre y fundamentalmente la forma instintiva de luchar por su seguridad, quizá la inseguridad que el mundo inhóspito le presentaba, por lo que sintió la necesidad de vivir en grupos con la idea de bienestar común en todos sus aspectos, con el pastoreo, la domesticación de animales y el cultivo de plantas logró tener seguridad sobre el fruto de su alimentación.

No obstante, la enfermedad y la muerte continuaron siendo motivo de preocupación,

anteponiendo sus creencias y sus veneraciones a seres superiores o sobre naturales como recursos a la inseguridad, que lo condujeron a adoptar formas de organización social.

Con el transcurso del tiempo, hubo culturas que crearon sistemas de ayuda mutua, en el pueblo Griego existían organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos.

En Roma se precisó con claridad estas instituciones como los Colegios de Artesanos, principalmente los "Collegia tenoiurum", que mediante los pagos que hacían los asociados de una prima o cuota, se cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio.

Con el advenimiento del Cristianismo se fundaron las hermandades y asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos y a los más necesitados. La unión se centraba en la identidad de cultos, ayuda mutua y salvación espiritual de los participantes.

En la Edad Media, el hombre buscó otras formas de seguridad más complejas y se agrupó en instituciones denominadas, gremios, corporaciones y gildas.

Los gremios eran la unión de los oficiales de un mismo oficio con el único fin de buscar protección.

Las corporaciones eran organizaciones de oficios regidos por sus propios estatutos, en los que fijaban normas sobre la calidad de sus productos, condiciones de trabajo y ayuda mutua, ante la incipiente regulación y protección laboral.

En las gildas, proporcionaban a sus agremiados protección mutua, mediante asistencia en casos de enfermedad, muerte, orfandad y viudez.

Estas organizaciones surgen de la necesidad de protección económica de sus agremiados y familiares, que estaban formados por los maestros, oficiales, compañeros o asalariados y aprendices que reciben instrucción sobre las técnicas de fabricación mediante un sistema de producción monopólico.

En la incipiente época moderna, la clase trabajadora no tuvo la protección oficial necesaria y con el fenómeno del maquinismo y la Revolución Industrial tuvo la urgente necesidad de agruparse con fines profesionales y una mayor seguridad industrial y social integral.

Alemania retoma esta idea y finca razones fundamentales que determinaron la creación de los seguros sociales, en una primera etapa de carácter voluntario y a partir de 1883 se crea el seguro obligatorio para todos los trabajadores amparados por el Estado, mediante medidas de previsión en beneficio de la colectividad.

De 1883 a 1919 otros países tomaron la experiencia de la seguridad social en Alemania, como Francia, Dinamarca e Inglaterra.

Inglaterra después de una larga lucha sindical en el año de 1907 introduce la Ley de Reparación de Accidentes de Trabajo y el Sistema de Asistencia para Ancianos. Sin embargo en 1911 promulga la Ley denominada "National Insurance Bill", la cual obtuvo la solidaridad nacional, porque abarcó en forma completa y perfeccionada los riesgos de enfermedad, invalidez y el pago voluntario, colocándose como líder mundial en materia de seguros sociales.

Los principios de obligatoriedad del Seguro Social Inglés se basaron en la participación tripartita de los recursos económicos, de los

trabajadores, patrones y Estado, gran aportación a nivel Internacional.

España fue otro país que destacó en la legislación de los seguros sociales, creando en 1883 una comisión de reformas sociales abocándose al estudio y resolución de estos problemas.

La primera Ley Española al igual que en Alemania, se fundan en los seguros voluntarios, principalmente en lo relativo a los accidentes de trabajo como consecuencia del desarrollo industrial, se responsabiliza a los patrones de las consecuencias de los riesgos de trabajo, transformándose en seguridad de riesgo de trabajo.

Los Estados Unidos de Norteamérica con motivo de la crisis económica de 1929, que dejó sin empleo a miles de trabajadores y la quiebra de incontables fuentes de trabajo, se crea la Ley del Seguro Social, aprovechando las experiencias en la materia de otros países.

Así, universalmente se ha extendido la idea de la seguridad social y con las luchas obreras, en la mayoría de los países se ha implantado

afortunadamente el sistema de bienestar integral colectivo, promoviendo inclusive reglas a nivel institucional con la Organización Internacional del Trabajo y otros organismo análogos.

En México, tiene un carácter dinámico y latente que se ha fortalecido a través del tiempo, desde la época precortesiana, la cual se puede identificar con las denominadas cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de estas para cubrir los infortunios de muerte, otros riesgos o festividades a sus dioses.

En el año de 1756, se fundó el hospital de los hermanos de San Francisco, en 1763 ordenanzas de protección a las viudas en caso de fallecimiento, a raíz de una epidemia de viruela en 1779, se habilitó por orden del Virrey el Colegio de San Andrés como hospital, para atender a la población necesitada, muchos eran los riesgos y pocos los recursos e intenciones de los virreyes para ofrecer seguridad social al pueblo, por lo que la población en general se encontraba insatisfecha e inconforme.

Los Monte Píos de viudas y pupilos empiezan a funcionar en el año de 1870 otorgando descuentos al

suelo para asegurar una determinada suma que permita conceder subsidios a los familiares y asegurados. Los Monte Píos en México y los gremios y corporaciones en Europa, influyen notablemente en la creación de las Sociedades Mutualistas y Unidades de Seguridad Colectiva, como lo son la ayuda y la cooperación mutua de los propios asegurados.

Durante el inicio del presente siglo varios problemas sociales se presentaron, como el nacimiento de la nueva industria y el problema político militar de una larga dictadura que paralizaron la evolución de la seguridad social en nuestro país, lo que originó movimientos, planes, leyes y diversas campañas que reflejan la necesidad del pueblo por obtener seguridad, esta necesidad desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917 los ideales de seguridad social por los que se luchaba, traducidos en elevar el nivel de vida de la población en general procurando su seguridad social y económica.

## I.2 Precisión terminológica o definición.

Existen algunos conceptos relacionados con la materia que pueden crear confusión y distorsionan el sentido de la misma, por lo que nos referimos a cada uno de ellos para tratar de ubicar y aclarar los conceptos. En efecto, "La Asistencia Social", "La Previsión Social", "El Seguro Social", y la "Seguridad Social", suelen confundirse o equipararse, no obstante ser diferentes en la esencia y en su estructura intrínseca, aunque sus objetivos coincidan en proteger en cierta medida al ser humano.

Cabe citar los conceptos expuestos por el Maestro Francisco Díaz Lombardo, quién define El Derecho Social y la Seguridad Social con claridad ayudándonos a precisar terminológicamente las diferencias y similitudes manifestando: "Por Derecho de la Asistencia Social y Bienestar Social", hemos entendido a la rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades

y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o más aún de un altruista deber de caridad"(1). Tal es el caso de la urgente ayuda que requieren los menesterosos e indigentes, que desgraciadamente aún existen en nuestra sociedad.

Por otra parte, tratando con objetividad y de aclarar dichos conceptos, Ernesto Krotoschin, en sus Instituciones de Derecho del Trabajo nos define a la "Previsión Social", como "el conjunto de las iniciativas espontáneas dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo su principal forma el seguro social"(2).

Luego entonces, la Previsión Social contempla en gran forma, la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que

(1) DIAZ, Lombardo Francisco, El Derecho Social y la

Seguridad, México, UNAM, 1958, pág. 97.

(2) Krotoschin Ernesto, Instituciones de Derecho del

Trabajo, México, HARLA, 1948, pág. 236.

quedan imposibilitados para prestar su servicio, eliminando sus inseguridades, ya que dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por conducto de una Institución denominada Seguro Social.

Ciertamente, el Seguro Social es la primera forma de la Previsión Social, pero ampliando sus objetivos se considera como la instrumentación básica de la Seguridad Social, ya que trata de amparar y proteger a todos los sectores de nuestra sociedad y no sólo a los que prestan un servicio personal, subordinado a cambio de un salario.

En este orden de ideas, el Seguro Social se ha definido como el instrumento básico de la Seguridad Social, de orden público, por medio del cual quedan obligados, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores y otros, y el Estado a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara.

Al respecto el Ing. Miguel García Cruz, nos da una idea de la Seguridad Social, describiéndola como: "Un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantengan y acrecienten el valor intelectual moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva"(3).

Podemos considerar que la Seguridad Social se distingue de la Previsión Social y de la asistencia Social, por la forma de operar, ámbito de protección y amparo de los sujetos que son el objeto mismo de su existencia, así como de la estructura financiera y

(3) GARCIA, Cruz Miguel, La Seguridad Social en

México, B. Costa Amic. S.A., 1973, pág. 193.

económica del sistema en particular.

Los seguros sociales operan dentro de los principios del cálculo de probabilidad, la teoría del riesgo y una idea restringida de solidaridad, la asistencia social obedece a principios de caridad y altruismo, sin ser jurídicamente exigibles los beneficios. La Previsión Social, lleva implícita la adopción de nuevas obligaciones y de derechos de solidaridad social que celosamente vigila y fomenta el Estado a los trabajadores. Por ello dichos conceptos tienden a fusionarse y tendrán como finalidad proteger al hombre frente a todos los riesgos tradicionalmente considerados, proporcionándole prestaciones en especie y en dinero, de acuerdo al nivel de cada país.

### I.3 Concepto de Derecho de Seguridad Social.

Al tratar de analizar el concepto integral de cualquier ciencia o rama del Derecho, nos encontramos con el problema de que existen diversas opiniones acerca del concepto de la misma, sin que contengan todos los elementos indispensables de conformación, la seguridad social no es la excepción, ya que existen algunas que atienden fundamentalmente al objeto o a los sujetos que componen la relación base del estudio de nuestra materia; sin embargo, intentaremos presentar algunas de ellas, en afán primordial de dar a conocer una verdadera idea de la seguridad social.

En 1942, Sir William Beveridge, para los fines de su informe sobre los seguros sociales, se propuso sintetizar a la seguridad social como "El mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia"(4).

Asimismo, en un sentido más amplio, señalaba que "... la meta del plan de seguridad social es hacer

(4) Beveridge Williams, Los Seguros Sociales, Inglaterra, Barmen, 1956, pág. 36

innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia..."(5).

De lo anterior se infiere, que Beveridge concebía a la seguridad social como algo práctico, sin proyección científica, ya que limitaba su trabajo a resolver la crisis inglesa de la posguerra, aconsejando medidas para los males exclusivamente británicos mediante reformas sociales encaminadas a resolver los males calificados como los cinco gigantes: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la sociedad y el ocio.

La imprecisión jurídica de otra definición, se puede observar en los conceptos vertidos por Arthur J. Altamayer y Abraham Epstein, al expresar: "la seguridad social es la política aplicada al riesgo"(6).

Postura metajurídica sostenida también por el Español José Pérez Leñero, en sus Fundamentos de Seguridad Social, que equivocadamente definió, al indicar: "la seguridad social es la parte de la cien-

(5) *Ibidem.*

(6) *Ibidem.*

cia política, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, precisión o asistencia tendientes a defender o propulsar la paz y la posteridad general de la sociedad, a través del bienestar individual de todos sus miembros"(7). Errónea sin lugar a dudas, ya que ubica a la materia individual en la ciencia política, no obstante que contiene normas de carácter imperativo que deben obedecerse inexorablemente con la debida intervención del Estado.

Por otra parte, Gustavo Arce Cano, nos da una definición un poco más desarrollada y madura, concibiendo a la seguridad social como "el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el ingreso para vivir en la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patrones, los trabajadores y el Estado, o alguno de ellos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos, de las dependencias de aquél, quedando amparados contra los riesgos

(7) *Ibidem.*

profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para el sostenimiento de él y de su familia"(8).

Ahora bien, la Ley del Seguro Social vigente, en su artículo segundo, nos precisa claramente el objeto de la materia, al determinar que "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo". Sin embargo, consideramos que dicho concepto es insuficiente, ya que no se refiere a qué tipo de normas se dirige la finalidad esgrimida, ni tampoco se determinan los sujetos base del beneficio, pero no deja de ser un buen intento mostrando una preocupación social.

Los conceptos de la seguridad social también se plasman en el ámbito Internacional, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones

(8) Arco, Cano Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, México, 1972, Porrúa, pág. 362.

Unidas el 10 de diciembre de 1948, que considera a la seguridad, en sus artículos 22 y 25, al asentar en el primero de ellos: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"(9).

Por su parte, el segundo señala como meta de todos los individuos el derecho que tiene a:

"Un nivel de vida adecuado que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes a su voluntad. La maternidad y la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, todos los

(9) Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948

niños nacidos en matrimonio y fuera del matrimonio tiene, derecho a igual protección social"(10).

Todas las definiciones citadas, nos dan una idea del objeto y la finalidad de la disciplina; sin embargo, la realidad es otra, y no todas las personas económicamente débiles cuentan con una protección de la seguridad social, lo que nos obliga aún más a contemplarla, como un instrumento jurídico que se encuentra en expansión y en vías de desarrollo para integrar un sistema verdadero de bienestar colectivo.

La seguridad social se integra por un complejo normativo de leyes específicas que rigen a los trabajadores en general, conforme al apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, para los empleados públicos de los Poderes de la Unión en su apartado "B" y Fuerzas Armadas Mexicanas, mediante una legislación también particular.

Entre otros, los trabajadores de los Estados y Municipios se encuentran al margen de la seguridad social, ya que no hay ninguna Ley Federal al respecto, no obstante que, conforme a la fracción X

(10) *Ibidem.*

del artículo 73 Constitucional, es facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de trabajo y seguridad social; sin embargo, se han hecho grandes esfuerzos por llevar a dichos trabajadores los beneficios de la materia, en ocasiones, contratando los servicios del ISSSTE, del IMSS o creando sus propios seguros sociales particulares, como es el caso del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios ISSEMYM, y la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El derecho a la Seguridad Social, como afirma el Dr. Alberto Trueba Urbina, en su Nueva Legislación de Seguridad Social en México.

"El derecho a la seguridad Social se consigna por primera vez en el mundo, en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores en la Declaración de Derechos Sociales contenida en el artículo 10. y 123, bajo el Título del Derecho del Trabajo y Previsión Social". Precisamente en la fracción XXIX del mencionado precepto se establece:

"Se consideran de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros sociales, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esa índole, para infundir la previsión popular".

Como ya se dijo en la parte conducente, en el año de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al mencionado texto arriba citado, en los términos siguientes:

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

Podemos concluir que la Seguridad Social en México, nació del artículo 123 Constitucional, base fundamental del derecho del trabajo, y con el

transcurso del tiempo se desligó poco a poco de dicha disciplina, a tal grado que en la actualidad y en la sistemática jurídica, la Seguridad Social es una rama plenamente autónoma, desde el punto de vista doctrinal, legislativo, jurisdiccional y académico, con principios e instituciones propias y con metas y objetivos sumamente progresistas dentro de la esfera social.

Por su parte, el Dr. Néstor de Buen Lozano aclara dicha circunstancia, en una conferencia sustentada en la Facultad de Derecho de la UNAM, diciendo que:

"Hay otra cosa a la que no resisto la atención de referirme, más que como especialista, que no lo soy, como aficionado al derecho laboral, es el problema de que por fin, afortunadamente, la seguridad social se ha separado de una manera definitiva del derecho del trabajo. Y se ha ido mucho más allá, al grado de que, en mi concepto, lo que va a ocurrir de ahora en adelante, es que el derecho del trabajo va a tener que ir detrás de la seguridad social, porque ésta se ha olvidado del concepto de "subordinación", como elemento estructural de la relación laboral o del ámbito de protección. Por lo menos ya el concepto de

trabajador lo maneja sin necesidad de hablar de la subordinación, que nuestra Ley actual exige como condición "sine quonon" para hablar de una relación de trabajo"(11).

En el año de 1960, se adicionó el artículo 123 con un nuevo apartado, el "B", para regir las relaciones entre Poderes de la Unión, los entonces Territorios del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, creando un sistema de seguridad social específico para los empleados públicos federales y del Distrito Federal, en la fracción XI que a la letra dice:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la invalidez, vejez y muerte.

b) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente

(11) De Buen, Lozano Néstor, Conferencia, México, 1973

para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido por la relación de trabajo.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en proporción que determine la Ley.

e) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos, y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por esos conceptos.

Las aportaciones que se hagan en dichos fondos serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que

corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

Por otra parte, en 1976, se extiende la seguridad social a los elementos que integran las Fuerzas Armadas, teniendo como base jurídica la fracción XIII del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, que vale la pena transcribir por su importancia.

"Fracción XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en los términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones"(12).

(12) *Op. Cit. pAg.11*

#### I.4 Ubicación del Derecho de Seguridad Social.

La mayoría de los estudiosos de la Seguridad Social se inclinan por ubicar a la materia en una tercera categoría representada por el Derecho Social, teoría que podríamos aceptar desde un punto de vista académico, sin embargo, no obstante a su fuerte acogida, es un concepto difícil de manejar problemática que se complica, ya que varios autores aún la consideran como parte del derecho del trabajo y por lo tanto derecho público.

El Derecho Social, en primer término, responde a una idea del hombre sujeto a vínculos sociales, del hombre colectivo, producto de una moral colectivizada; la idea central en que el Derecho Social se inspira.

José Campillo Sáinz nos dice, "Los Derechos Sociales constituyen un conjunto de exigencias que la persona puede hacer valer ante la sociedad, para que ésta le proporcione los medios necesarios para poder atender el cumplimiento de sus fines, y le asegure un mínimo de bienestar que le permita conducir una

existencia decorosa y digna de su calidad de hombre"(13).

El Dr. Mario de la Cueva Dice:"que a fines del siglo XIX Otto Von Gierke, dudó sobre la clasificación clásica del derecho, al expresar que existía una tercera rama del derecho, un derecho social que no era ni público ni privado y que si preocupaba como todo el derecho, la regulación de las conductas y relaciones humanas a diferencia de los derechos públicos y privados contemplaba al hombre como un integrante de lo social"(14).

Lucio Mendieta y Núñez,"El Derecho Social es el conjunto de Leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo.

(13) Op. Cit. pág. 18.

(14) Op. Cit. pág. 19.

Agrega además que el Derecho Social se clasifica:

- a) Derecho del Trabajo.
- b) Derecho de la Seguridad Social.
- c) Derecho de Asistencia Social.
- d) Derecho Cultural.
- e) Derecho Social Internacional.
- f) Derecho Agrario.
- g) Derecho Social Económico.

En conclusión, científicamente no es posible dividir el orden jurídico, con sus complicaciones sociales, y políticas, sin embargo, académicamente a la Seguridad Social la ubicamos dentro del Derecho Social, concebido como un derecho nivelador de las desigualdades existentes en la sociedad, tendiente a alcanzar la justicia social, para que el Estado le proporcione la satisfacción de las necesidades a los grupos con una moral colectiva"(15).

(15) *Op. Cit.* pág. 19.

La Seguridad Social en México nació del derecho del trabajo, pero ha ido mucho más allá, con conceptos e instituciones más progresistas; sin embargo, las bases jurídicas las encontramos en el artículo 123 constitucional.

La Seguridad Social ha alcanzado plena autonomía científica en el ámbito jurisdiccional, académico, doctrinal y legislativo, con principios propios de carácter social.

La Seguridad en México se integra fundamentalmente por la Ley del Seguro Social, base o instrumento de la misma, sin embargo, se ha ido extendiendo cada día, a tal grado que los empleados públicos y las fuerzas armadas mexicanas ya cuentan con una protección.

Desde el punto de vista académico, podemos ubicar a la Seguridad Social dentro de la ciencia jurídica, en el derecho Social, concebido como el conjunto de exigencias que el individuo puede hacer valer ante la sociedad y el Estado, para que esto les garantice una protección y amparo adecuado a sus necesidades, en virtud de ser un derecho nivelador de desigualdades.

La Seguridad Social tiene un gran porvenir, ya que la preocupación del Estado es constante, tratando de mejorar el régimen de Seguridad Social Integral, los servicios sociales, médicos, hospitalarios, guarderías, prestaciones económicas, etc., corrigiendo deficiencias y procurando extenderla a toda la sociedad.

Fix Zamudio ubica al Derecho de la Seguridad Social de la siguiente manera:

|         |   |
|---------|---|
|         | Derecho Agrario.  |
|         | Derecho del Trabajo.  |
| Derecho | Derecho Económico.  |
| Social. | Derecho Social disperso en distintos ordenamientos jurídicos de diversa Naturaleza. |
|         | Derecho de Seguridad Social.  |
|         | Derecho Laboral.  |
|         | Procesal Agrario.   |
|         | Social. De la Seguridad Social  |

**CAPITULO II. NORMAS QUE REGULAN LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN MÉXICO.**

**II. 1 Base constitucional, normas y organismos que  
la regulan.**

El Derecho Mexicano de la Seguridad Social, encuentra su base constitucional, en el artículo 123 de la Constitución Federal que en lo conducente dispone:

"Art. 123.....

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

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

I. ....  
.....

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de

vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

.....  
.....

y en su apartado B, Fracción XI) La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas.....

## II.2 Antecedentes de la Ley del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social establece bases jurídicas para lograr la incorporación paulatina de numerosos grupos de personas aún no protegidas por esquemas de Seguridad Social, acercando así el momento de que ésta tenga una aplicación universal a favor de toda la población, sin embargo, cabe aclarar que dicha ley únicamente establece las bases necesarias para ello.

Como hemos podido observar, el Seguro Social se apuntó estrictamente al sistema tradicional de los Seguros Sociales como más adelante lo explicaremos, es decir constituye un procedimiento de cobertura de riesgos, generador de derechos individuales.

Breve historia del Seguro Social en México. El Seguro Social es postulado de los partidos políticos que estructuraron la Revolución Mexicana: Partido Liberal Mexicano; Partido Democrático; Partidos Antirreleccionistas y Constitucional Progresista; Revolucionario Constitucionalistas; Casa del Obrero Mundial; siendo sus primeros pioneros Ricardo Flores

Magón, Benito Juárez Maza, Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, y el Gral. Alvaro Obregón.

CONSTITUCION DE 1917. La idea del Seguro Social Mexicano, se constitucionaliza y forma parte del Derecho del Trabajo, otorgándose facultades a los Gobernadores de los Estados para legislar e inculcar y difundir la previsión popular; en la constitución de 5 de febrero de 1917 la primera en América Latina que se ocupa de los Seguros Sociales, vista a la luz y experiencia de nuestra época. La Constitución Política de México promulgada en 1917, lógicamente aparece con cierta vaguedad porque se desconocía en América la naturaleza y el funcionamiento de los seguros sociales y estaba inspirada en un hondo sentido de mexicanidad, sin que las soluciones nacionales hubieran aflorado todavía con suficiente nitidez.

Durante los 12 años que siguieron a la promulgada Ley la situación económica y política del país y la falta de servicios técnicos y eficaces. La redacción original de la fracc. XXIX del artículo 123 Constitucional, fue poco clara, no precisó los riesgos del Seguro Social y el concepto de previsión

social se interpretó en sentidos muy diversos dando origen a organizaciones y diversas sociedades disímiles, que pretendiendo apoyarse en el precepto Constitucional, teniendo una vida económica precaria, sin observar las normas, ni las técnicas del Seguro Social que prácticamente eran desconocidas.

#### ALVARO OBREGON Y SU OBRA.

Se empieza en esta época a precisar y delimitar los riesgos de que se ocupan los Seguros Sociales: Accidentes y enfermedades profesionales; invalidez; cesación involuntaria del trabajo; jubilación por vejez, y seguros de vida. Se pretende mediante una legislación clara, precisa y expedita, encomendar al Seguro Social la función importantísima de administrar las prestaciones económicas en especie y en servicio de los trabajadores, sustrayéndose de las continuas fricciones obrero-patronales. Así mismo se concede a la reserva económica del Seguro Social la función principal de crear la riqueza pública e impulsar la construcción de habitaciones para los trabajadores, sin embargo, lo más importante fue que se empezó a generar la idea de una Reforma

Constitucional donde se federaliza la legislación del trabajo y de los Seguros Sociales, para conceder iguales derechos a todos los mexicanos.

#### REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929.

##### EMILIO PORTES GIL.

La reforma de esta fecha, abandona la tesis de la previsión social con carácter potestativo y abiertamente se enfoca al objetivo de expedir una Ley del Seguro Social; es así como el 20 y 22 de agosto de 1929, el Congreso de la Unión hace la declaratoria de la reforma a la fracc. XXIX del Art. 123 Constitucional, con esta reforma se le da al Seguro Social la categoría de un derecho público obligatorio y consideró de primerísima importancia la expedición de la Ley del Seguro Social, reservándose al Congreso la facultad de legislar sobre la materia. El Lic. Emilio Portes Gil, Presidente de México, constitucionalizó el anhelo tan largamente acariciado por Alvaro Obregón y Plutarco Elias Calles de federalizar las disposiciones del trabajo, para

conceder iguales prestaciones sociales a todos los ciudadanos de la República.

#### 10 AÑOS DE ACTIVIDAD PRO-SEGURO SOCIAL.

El decreto del 27 de enero de 1932, otorgó facultades al Ejecutivo Federal para promulgar la Ley del Seguro Social, pero sin embargo los acontecimientos políticos que se sucedieron en la vida de la República por la intervención del Maximiliato, precipitó la renuncia del señor Presidente Ing. Pascual Ortiz Rubio, impidiendo hacer uso de la facultad dada por el Congreso de la Unión. Posteriormente en febrero de 1934 la Comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, determinó unas bases generales y elaboró un proyecto de Ley, que fueron básicos en los trabajos sucesivos que se hicieron en pro del Seguro Social. Posteriormente se van dando ideas por diversos sectores de la población para crear dicha Ley, tales como la presentada por el Partido Nacional Revolucionario, por el Gral. Lázaro Cárdenas, hasta que en el Plan Sexenal de Gobierno 1940-1946, se adquiere el compromiso de establecer el Seguro Social; sin embargo podemos concluir que gracias a

las ideas surgidas de la idiosincracia del pueblo, se van modelando y perfilando poco a poco hasta adquirir su estructura que identifica a dicha ley en la actualidad.

### **II. 3 El Instituto Mexicano del Seguro Social como instrumento básico de la Seguridad Social.**

La Seguridad Social constituye en realidad un fin, respecto del cual el Seguro Social es solamente uno de los medios para llevarlo a cabo o dicho de otra manera, el Seguro Social conforma una etapa de trascendental importancia en la paulatina y lenta evolución hacia la Seguridad Social. Lo anterior se encuentra corroborado por el artículo 4o. de la Ley del Seguro Social que dice "El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social..., sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

Como lo indica la parte final del precepto antes aludido, se hace una clara alusión a otros sistemas como los reglamentados por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

del Estado (ISSSTE), y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) así como los que se encuentran establecidos en cada uno de los Estados para sus trabajadores (ISSEMYM) por ejemplo sin olvidar la existencia de otros de menor importancia, pero que en conjunto todos ellos, constituyen la Seguridad Social en nuestro país.

Bajo este signo "Seguro Social" corresponde a la institución jurídica llamada Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), por virtud de la cual los trabajadores están legitimados para que, mediante su inscripción forzosa en el régimen, se les otorguen las prestaciones que la propia Ley del mismo señala. Desde este punto de vista el Seguro Social constituye un instrumento jurídico preciso del que se desprenden relaciones jurídicas concretas entre patrones, como principales sujetos deudores, el Instituto como acreedor fundamental de las prestaciones económicas y deudor único de los beneficios económicos y de servicio, y los derechohabientes parcialmente deudores y acreedores únicos de prestaciones económicas y sociales.

Esta aplicación territorial de la Ley del Seguro Social debe compaginarse con el sistema de aplicación personal, establecido en el último párrafo de su artículo 13, para los sujetos de aseguramiento que se encuentran enumerados en el mismo precepto legal; "El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos."

#### **CARACTER OBLIGATORIO.**

El Seguro Social como Servicio Público debe prestarse dentro de los lineamientos por la Ley del Seguro Social, tal como se indica en su artículo 7o. en el que se dice que: El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular mediante prestaciones en especie, y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta Ley y sus reglamentos, de donde se desprende que el organismo descentralizado encargado de la prestación del Seguro Social debe actuar conforme a las reglas y dentro de

los límites establecidos por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, que son quienes constituyen el régimen jurídico que debe estar sujeto todo Servicio Público para que las prestaciones se otorguen con adecuación, regularidad y uniformidad.

Pero el carácter obligatorio que se le atribuye al Seguro Social es el que se deriva de su aplicación unilateral por parte del Estado a los particulares, en razón de que, aún cuando el artículo 60. de la Ley del Seguro Social previene que El Seguro Social comprende: I.- El Régimen Obligatorio y, II.- El Régimen Voluntario, el primero es el más importante y amplio que se puede apreciar en una relación comparativa entre la reglamentación de uno y otro de los regímenes mencionados, a parte de que el Voluntario tiene su razón o deriva su existencia del Régimen Obligatorio, según se deduce de los artículos del 224 al 231 de la multicitada Ley.

#### II.4 Exposición de motivos de la Ley del Seguro

##### Social.

La Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social explica, a la vez que justifica, el carácter obligatorio del Seguro Social: La experiencia de los países que han implantado el Seguro Social, exhibe que cuando se deja a la iniciativa individual de ponerse bajo la protección del mismo, generalmente se va al fracaso, pues el hombre, por naturaleza, no goza de amplias cualidades de previsión, habiéndose llegado, al cabo del tiempo y a costa de grandes sacrificios, a la conclusión de que mientras sea potestativo, no constituirá en realidad una forma eficaz de protección social. Puede establecerse que si se estableciera el seguro de carácter voluntario, no pasaría de ser aprovechado sino por un corto número de personas previsoras, cuando lo que se pretende es proteger a los más amplios sectores de la población económicamente débil. Para lograr ese objetivo fundamental, el Seguro Social puede crearse, pues, con el carácter de obligatorio. De ahí se deriva el deber impuesto a los patrones de inscribirse y de inscribir a sus trabajadores, en el

Instituto del Seguro Social, dentro de los plazos y términos que fijan los reglamentos. Así pues la obligatoriedad del Seguro Social no solamente implica el conjunto de deberes que el patrón o cualquier otro sujeto obligado tiene señalados en la Ley del Seguro Social, sino que también se refiere a la obligación ineludible que los mismos sujetos de aseguramiento tienen de estar en el Seguro Social, de tal manera que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene la facultad legal de afiliar a un sujeto de aseguramiento en el Régimen del Seguro Social, aún al margen de su voluntad e incluso contra de la misma.

#### **DIFERENCIAS DE SEGURO PRIVADO Y EL SEGURO SOCIAL.**

El carácter obligatorio del Seguro Social establece una marcada diferencia con el Contrato de Seguro, en virtud de que, como en todo contrato, éste requiere del consentimiento entre las partes para su existencia, lo que no es así en el régimen del Seguro Social. Sin embargo, los principios y notas que se encuentran originalmente en el Seguro Privado, no desaparecen por completo en el mencionado régimen obligatorio del Seguro Social, lo que no debe de

perderse de vista para comprender su sistema y las normas jurídicas que lo reglamentan.

La exposición de motivos encomienda la organización del sistema a un organismo descentralizado, porque ofrece respecto del centralizado las siguientes ventajas:

1.- Una mayor preparación técnica de sus elementos, surgida de la especialización.

2.- Democracia efectiva en la organización y mayor intervención.

3.- Atraer donativos de los particulares, sin riesgo de confundirlos con los fondos públicos.

4.- Inspira una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

5.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, respecto a su organización y funcionamiento es una institución de carácter tripartita, esto es, esta integrada por los tres sectores de la producción, que son el sector gubernamental, el sector empresarial y el obrero.

6.- Asimismo, el Instituto tiene para los efectos del pago de cuotas, recargos y capitales constitutivos, el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlas en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos e invertirlos en actividades de su objeto social.

De lo anterior se infiere, que el Instituto goza de autonomía en sus decisiones, facultado para determinar en caso de incumplimiento de los sujetos obligados, el importe de las aportaciones y las bases para su liquidación y cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución (económico-coactivo), a través de sus oficinas creadas para tal efecto.

## II.5 Naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

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

b) Por otra parte, el artículo 5o. de la Ley de la materia, dispone que la organización y administración del Seguro Social, está a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y

patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es una persona moral creada por ley, con personalidad jurídica propia, su patrimonio se constituye parcialmente con fondos federales y su objeto y fines son la prestación del servicio público nacional; por lo que no reúne todos los requisitos del Derecho Positivo vigente que exige para considerarlo como un organismo público descentralizado.

**CAPITULO III. MARCO JURIDICO DEL INSTITUTO MEXICANO  
DEL SEGURO SOCIAL.**

**III.1 Organos del Instituto Mexicano del Seguro  
Social.**

Los organos superiores del Instituto son:

- a). La Asamblea General.
- b). El Consejo Técnico.
- c). La Comisión de Vigilancia.
- d). La Dirección General.

**La Asamblea General.**

Es la autoridad suprema del Instituto, integrada por 30 miembros designados de la forma siguiente:

- 1.- 10 por el Ejecutivo Federal.
- 2.- 10 por las organizaciones patronales.

3.- 10 por las organizaciones de trabajadores.

Dichos miembros durarán en su cargo seis años pudiendo ser reelectos.

#### **El Consejo Técnico.**

Es el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros:

- 1.- 4 Representantes del Estado.
- 2.- 4 Representantes Patronales.
- 3.- 4 Representantes de los Trabajadores.

#### **La Comisión de Vigilancia.**

Las atribuciones de este órgano son la de vigilar, auditar y sugerir a la Asamblea General las medidas que considere convenientes para el mejor desempeño y funcionamiento del Seguro Social.

### **La Dirección General.**

El Director General es elegido por el Presidente de la República y su función es representar al Instituto.

### **III.2 La Ley del Seguro Social, reglamentos, acuerdos y resoluciones.**

La Ley del Seguro Social consta de 284 Artículos y 12 Reglamentos que a continuación se citan.

- A. Prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social según el tipo de derechohabientes.
- B. Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la afiliación de patrones y trabajadores.
- C. Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del Seguro Social.
- D. Reglamento para la clasificación de empresas y

determinación del grado de riesgo del seguro de riesgo de trabajo.

- E. Reglamento del Seguro Obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos.
- F. Reglamento para el traslado de enfermos.
- G. Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social (Inconformidad).
- H. Reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- I. Reglamento de Organización interna de las delegaciones regionales y estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- J. Reglamento e Instructivo para la prestación de servicios de guarderías para hijos de asegurados
- K. Reglamento del Seguro Social Obligatorio para

los trabajadores de la Construcción por obra o tiempo determinado.

- L. Reglamento de delegaciones regionales y estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Así como múltiples acuerdos emitidos por el H. Consejo Técnico y todas las resoluciones que emanan del mismo.

### III.3 Medios de defensa del particular ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, recursos: aclaración, inconformidad, revocación.

Fundamento legal del recurso de inconformidad.

El recurso de inconformidad tiene las características y naturaleza de un recurso administrativo, es decir, constituye un procedimiento que permite a los particulares impulsar la revisión de algún acto de autoridad presentado ante la propia autoridad que lo emitió o ante los superiores jerárquicos.

El citado recurso se encuentra previsto por el artículo 274 y su reglamento de la Ley del Seguro Social que señala:

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

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

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

#### CLASES DE VIAS DE ACLARACION EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

En materia fiscal de seguridad social, tenemos dos clases de aclaraciones, como son:

a) Las de agotamiento forzoso, o sea en las que existe obligación de agotar previamente la aclaración antes de promover recursos de inconformidad, como es el caso de la fracción I, del artículo 37, de la Ley del Seguro Social.

b) Las aclaraciones opcionales, o sea, en las que a elección del contribuyente, se puede intentar la aclaración o la inconformidad como son las aclaraciones sobre liquidaciones complementarias. (Arts. 16, 17 y 19 del Reglamento para el Pago de las Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social), y las aclaraciones sobre clasificación de empresas y determinación de grado de riesgo. (Art. 37, del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación del Grado de Riesgo del Seguro de Riesgo de Trabajo C.E.D.G.R.S.R.T.).

#### ANARQUIA EN LA REGULACION DE LOS PROCEDIMIENTOS

##### DE ACLARACION.

Aún cuando el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, remite al reglamento de dicho numeral, en

cuanto a los procedimientos de aclaración, debe decirse que el indicado ordenamiento, no establece los procedimientos de aclaración en su articulado, por lo que en materia fiscal de seguridad social, hay total ingruencia en la reglamentación de las aclaraciones.

En efecto, los artículos 16, 17 y 19, del reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones, establecen una regulación y los artículos 35, 36 y 37, del Reglamento para C.E.D.G.R.S.R.T., determinan otra reglamentación.

Término para promover la aclaración. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 35 y 37, del Reglamento para C.E.D.G.R.S.R.T., el patrón que esté en desacuerdo con la resolución sobre su clasificación o con la que determine su grado de riesgo, podrá acudir en la vía de aclaración, dentro de los quince días hábiles siguientes al de la fecha en que surta efectos la notificación de las resoluciones a que nos referimos.

Por otra parte, en los artículos 16, 17, 19 y 20 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del régimen del Seguro Social, se contemplan cuatro supuestos para la interposición de aclaraciones y son los siguientes:

a) El artículo 16 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones, contiene una primera hipótesis jurídica, consistente en que el patrón haya cumplido con su obligación de presentar liquidaciones, pero por su parte, si el Instituto advierte errores u omisiones en las mismas, en relación con el importe de las cuotas; en tal caso, tiene la facultad de hacer las correcciones u observaciones que procedan, comunicándolas al patrón, el cual dispone del término de quince días hábiles para formular aclaraciones. Opinamos que esos días se computan a partir del día siguiente hábil al en que se realizó la notificación, ya que así lo establece el artículo 37 del Reglamento para C.E.D.G.R.S.R.T., y el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, disposiciones de las que desprendemos la regla que es necesario integrar para el cómputo del plazo de interposición de la aclaración, puesto que al

respecto es omiso el Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones, por lo que con base en el artículo 14 Constitucional, procede la interpretación analógica de la ley, creando una disposición con base en los artículos antes citados, para el inicio del cómputo del plazo, como lo es a partir del día siguiente hábil al de la notificación, precepto creado para colmar la laguna y que viene a ser un principio general de derecho, tomando en cuenta que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición.

En seguida tiene aplicación el artículo 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social que dispone: "Si dentro del plazo establecido por los artículos 16 y 17 de este reglamento el patrón no formula aclaraciones o éstas no desvirtúan las observaciones del instituto, ni efectúa el pago de los adeudos que resulten a su cargo, se le girará una liquidación por el importe de éstos.

Es necesario pues, que posteriormente de las correcciones y observaciones y transcurrido el plazo de aclaración, se formulen liquidaciones nuevas por

el Instituto, las cuales pueden ser impugnadas mediante el recurso de inconformidad en el plazo de 20 días de calendario, según el artículo 20 del último reglamento indicado. En consecuencia, no se deben acumular los plazos de 15 y 20 días para interponer inconformidad, en caso de no agotar la aclaración, sino que después de las observaciones, viene la aclaración y si ésta no se formula o la formulada no desvirtúa las observaciones, es necesario un nuevo acto, consistente en girar nuevas liquidaciones por el Instituto, en contra de las cuales procede la inconformidad.

b) El segundo supuesto de los artículos que nos ocupan, consiste en que se practique una visita o auditoría por el Instituto, en esta hipótesis, los errores u omisiones, resultan de las actas de visita, y es necesaria una resolución posterior en la que se hagan observaciones, en contra de las cuales procede la aclaración dentro del plazo de quince días hábiles, computable de acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior, y si no se desvirtúan las observaciones ni se hace el pago, se deben girar nuevas liquidaciones, de acuerdo al artículo 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones,

las cuales serán notificadas y sólo podrán ser impugnadas en inconformidad, en el plazo del artículo 20 del reglamento antes invocado, pero sin que sean acumulables los plazos para interponer la inconformidad como ya se dijo anteriormente.

c) El tercer supuesto deriva del primer párrafo, del artículo 17 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones, consistente cuando el patrón omite pagar las cuotas dentro de los plazos normales. En esta hipótesis, el Instituto formula liquidación pudiendo promoverse aclaración, en el plazo que ya hemos señalado pero si no se promueve o la interpuesta no prospera, ni se hace el pago, se debe girar una segunda liquidación, confirmado la primera con los accesorios respectivos, y en contra de la cual procede la inconformidad, en los términos del artículo 20 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones. Pero si el IMSS no formula nueva liquidación ni la notifica, pero sí procede a ejecutar la primera, viola el procedimiento administrativo, procediendo el amparo indirecto en contra de tal violación.

### **III.4 Análisis del recurso de inconformidad y su problemática.**

#### **D E F I N I C I O N .**

La Ley del Seguro Social establece el recurso de inconformidad como un medio del que disponen los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y sus beneficiarios, para impugnar actos definitivos del Instituto que consideren lesivos a sus intereses o sus derechos. Este medio de defensa se ejercita ante el propio Instituto, el cual efectúa la revisión de los actos para determinar si se anulan, modifican o confirman, según se compruebe su legalidad o ilegalidad.

#### **FUNDAMENTO LEGAL Y LEGISLACION SUPLETORIA.**

De acuerdo con lo que establece la Ley del Seguro Social en su artículo 274, cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establezca el reglamento,

ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

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

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

Asimismo, el artículo 275 nos señala que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece al artículo anterior.

El artículo 10. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece que la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones del propio Reglamento o en su defecto, en forma supletoria, a las del Código Fiscal

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

#### C O M P E T E N C I A .

La facultad originaria para resolver el recurso de inconformidad, radica en el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, según lo establecido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, sin embargo, como consecuencia de la desconcentración administrativa, el artículo 258 B, fracción IV de la propia Ley, establece las facultades de los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la delegación, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274, en los términos autorizados por el H. Consejo Técnico.

**PROCEDIMIENTO .****PLAZO PARA LA INTERPOSICION.**

En los términos del artículo 4o. del Reglamento, el recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en la delegación del IMSS que corresponda o por medio del correo con servicio de registrado y acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Consultivo Delegacional. Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquélla que se anote a su recibo en la Oficialía de Partes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpusiese extemporáneamente será desechado de plano.

**QUIEN LO PUEDE HACER VALER.**

El recurso de inconformidad establecido en la Ley del Seguro Social, puede interponerse por los patrones y demás sujetos obligados, así como por los asegurados o beneficiarios, cuando consideren

impugnable algún acto definitivo del Instituto que lesione sus intereses o derechos.

#### **P E R S O N A L I D A D .**

El artículo 9o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece que al interponer el recurso de inconformidad, cuando el promovente del mismo lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personalidad con apego a las reglas del derecho común, es decir, del derecho civil. El promovente deberá anexar al escrito de inconformidad el documento con el que acredita su personalidad.

#### **REQUISITOS MÍNIMOS DEL ESCRITO DE INCONFORMIDAD.**

El artículo 3o. del Reglamento establece como requisitos mínimos del escrito de inconformidad:

- Nombre y domicilio del inconforme, así como número de su registro patronal o de su cédula de afiliación.
- Nombre de la oficina o del funcionario que emitió el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste y citando, en su caso, los números y fechas de las liquidaciones, oficios, documentos en que

conste el acto impugnado, así como la fecha en que éste le fue dado a conocer.

- Exposición concreta de los motivos de inconformidad y fundamentos de la misma.

- Relación de las pruebas que justifiquen los hechos en que se basa la inconformidad.

- Cuando el recurso de inconformidad se interponga por el representante legal del inconforme, deberán anexarse al escrito de inconformidad los documentos en que se acredite ese carácter.

- El escrito deberá ser firmado por el inconforme o por su representante legal.

#### REQUERIMIENTOS .

Si el escrito de inconformidad fuera obscuro o irregular, es decir, que no reúna los requisitos mínimos previstos por el artículo 3o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que si no

cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano.

El artículo 9o. del Reglamento citado señala que si no se acompaña con el escrito de inconformidad el documento necesario para acreditar la personalidad del representante, se prevendrá al promovente para que exhiba dicho documento en el término de cinco días, con el apercibimiento de que, si no lo hace, se desechará el recurso.

#### NOTIFICACIONES .

Las notificaciones dentro del trámite del recurso de inconformidad, se harán al promovente en la forma señalada por el Código Fiscal de la Federación.

Se notificarán personalmente, los acuerdos o resoluciones que:

- Admitan o desechen el recurso.
- Admitan o desechen las pruebas.
- Contengan o señalen fechas o términos para

cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias.

- Ordenen notificaciones a terceros.
- Ordenen diligencias para mejor proveer, cuando éstas requieran la presencia o la actividad procesal del inconforme.
- Pongan fin al recurso de inconformidad o cumplidamente resoluciones de los tribunales.  
  
Se notificarán por correo registrado, con acuse de recibo, los acuerdos que:
  - Contengan algún requerimiento a terceros ajenos al recurso.
  - Resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.
  - Declaren el sobreseimiento del recurso o decidan sobre el recurso de revocación.

Las demás resoluciones que se dicten, consideradas de mero trámite, estarán a disposición de los interesados para su consulta en el expediente respectivo.

Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibirlas o en su defecto, en el que tuviese registrado en el Instituto.

Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente a aquél en que se haya hecho la notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de la resolución que se notifica.

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones que se notifiquen, comenzarán a correr al día siguiente de la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva. En los términos sólo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales aquellos en que, se encuentran abiertas al público las oficinas del Instituto.

**OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS.**

Los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y beneficiarios que se inconformen, podrán ofrecer y desahogar pruebas que coadyuven a demostrar sus motivos de inconformidad. Estas pruebas pueden ser las siguientes:

**PRUEBA DOCUMENTAL:**

Consiste en una serie de documentos tales como expedientes clínicos, actas de nacimiento, actas de defunción, cédulas de liquidaciones, etc., que sean de utilidad al recurrente para acreditar el motivo de inconformidad.

Las pruebas documentales se ofrecen exhibiendo los documentos correspondientes o citando los archivos, protocolos, oficinas, etc. de donde pueden obtenerse, cuando el inconforme no tenga acceso a ellos, para que sean recabados por los servicios jurídicos delegacionales. Si en un plazo de 15 días no se recibe la documentación solicitada por los servicios mencionados, tal circunstancia se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá para que dentro de los 15 días hábiles siguientes a la

fecha en que surta efectos la notificación respectiva, sea él quien recabe los documentos y rinda la prueba, apercibido de que, de no hacerlo, se declarará desierta.

**PRUEBA PERICIAL:**

Consiste en opiniones técnicas sobre el asunto que se pretende probar, el oferente indicará los puntos sobre los que versará la prueba y designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual emitirá su opinión, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la ley. De no cumplirse estos requisitos se desechará la prueba.

El recurrente deberá presentar al perito en un plazo de 5 días contados a partir del siguiente a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte el cargo.

El perito exhibirá su dictamen dentro de los 15 días siguientes al de su aceptación. En el caso de que el recurrente no presente al perito, éste no acepte el cargo o no exhiba el dictamen, todo ellos

dentro de los términos señalados anteriormente, la prueba se declarará desierta.

Cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza, esté por transcurrir el término señalado para su desahogo, sin que se haya podido realizar, los servicios jurídicos delegacionales, señalarán un nuevo plazo prudencial, a petición del interesado.

**PRUEBA DE INSPECCION:**

Consiste en actos de verificación a cargo del Instituto, a solicitud del inconforme, respecto de situaciones afirmadas o negadas por él. El oferente deberá establecer los puntos sobre los que debe versar la inspección.

Esta prueba se puede realizar por ejemplo, en el centro de trabajo para determinar la actividad de la empresa y su adecuada clasificación para el seguro de riesgos de trabajo, para determinar las condiciones de trabajo de los asegurados, así como para revisar los libros de contabilidad de la empresa, listas de raya u otros documentos.

**PRUEBA TESTYMONIAL:**

Estas prueba se propone mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso. En esta prueba el oferente deberá presentar a sus testigos, ya que los servicios jurídicos delegacionales no se encuentran en posibilidad para obligarlos a comparecer.

**PRUEBA CONFESIONAL:**

En el recurso de inconformidad no se admite la prueba confesional, pero sí los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto en relación con el caso a debate.

La pruebas se admiten en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

Para la recepción de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo señalará las fechas que sean necesarias para que tengan lugar las distintas diligencias propuestas.

El Consejo Consultivo y el Secretario de éste, tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para contar con mayores elementos de juicio, cuando consideren que las pruebas aportadas son insuficientes.

Las pruebas deberán rendirse en un plazo de 15 días que podrá ser prorrogado por una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

#### **LA REVOCACION, COMO RECURSO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.**

El recurso de revocación es un medio de defensa de que disponen los recurrentes contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, cuando éste niegue la admisión del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas. La revocación se interpondrá ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, dentro de los 3 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano, de conformidad con lo señalado por el artículo

26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

**SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
DE EJECUCION.**

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo establece en su artículo 141.

Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado ante el Secretario del Consejo Consultivo o ante las autoridades ejecutoras correspondientes y se tramitará aplicando también en todo lo conducente, las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 144 y demás relativos.

**RESOLUCION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

Concluida la etapa de recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de 30 días.

La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas desahogadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios del fallo.

Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se notificarán en forma personal al recurrente o a su representante legal, dentro de los 5 días siguientes a la fecha de su firma.

**IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS****EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

En caso de que los recurrentes estén en desacuerdo con la resolución dictada en su recurso de inconformidad, podrán demandar su nulidad ante las autoridades correspondientes. Si se trata de asegurados o beneficiarios, podrán acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos previstos por la Ley Federal de Trabajo y de acuerdo con el procedimiento establecido en su título catorce. Los patrones y demás sujetos obligados, podrán acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, siguiendo el procedimiento que se establece en el artículo 197 y demás relativos del Código Fiscal de la Federación.

EJEMPLO DE UN RECURSO DE INCORFORMIDAD PRESENTADO ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
 DELEGACION 1 NOROESTE DEL DISTRITO FEDERAL  
 SUB-DELEGACION 2 STA. MA. LA RIVERA  
 CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL.

P R E S E N T E .

VICTOR MANUEL HERNANDEZ SIGALES, en mi carácter de Patrón del Negocio con Giro de Compra-Venta de Pinturas y sus Componentes, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones el ubicado en Mariano Escobedo No. 261, Colonia Anáhuac, México Distrito Federal, C.P. 11320, con Registro Patronal B17-16604-10, y autorizando para los mismos efectos a los C. Profesionistas en Derecho: JORGE PEREZ GUERRERO, JESUS MARTIN CRUZ RODRIGUEZ, Ma. DEL CARMEN GONZALEZ PEREZ Y MARISOL TORIBIO POSADAS, con el debido respeto comparezco para exponer:

Que a través del presente escrito, en términos del artículo 3 y 4 del Reglamento de Recursos de Inconformidad, en este acto vengo a interponer RECURSO DE INCONFORMIDAD, presentado a través del escrito de fecha 23 de Mayo de 1994, en contra de actos llevados a cabo por Personal de la Delegación 1 Noroeste del Distrito Federal Subdelegación 2, Santa María la Ribera, Coordinación de Servicios Técnicos, Afiliación Vigencia de Derechos, así como Tesorería General, consistente en el requerimiento de diferencias por el pago de recargos que constan en la liquidación correspondiente al Crédito No. 939029782, y los Periodos 8/93 y 3/80, los cuales son improcedentes.

H E C H O S :

I.- El suscrito VICTOR MANUEL HERNANDEZ SIGALES, inicio actividades consistentes en la Compra-Venta de Pinturas y sus Complementos en fecha 2 de Abril del año de 1990 lo cual se corrobora con el Alta

Registrada ante la SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

II.- Del anteriormente citado Registro se observa que no se afecta la Clave 160, la cual corresponde a las obligaciones que por salarios debe cumplir un Patrón todo esto en virtud de que el suscrito inicio operaciones sin empleados continuando hasta la fecha de la misma forma ya que es un Negocio Familiar y esta atendido solamente por el suscrito y su hijo.

III.- En fecha 3 de Julio del año de 1991, fui visitado en mi domicilio Fiscal ubicado en las calles de Mariano Escobedo No. 261, Colonia Anáhuac, Delegación Miguel Hidalgo, México Distrito Federal, C.P. 11320, por Personal del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, que me informaron sin identificarse, provenían de la Delegación Noroeste del Distrito Federal, Subdelegación 2 Santa María la Ribera, y en forma arbitraria, sin tomar en cuenta los elementos esenciales e indispensables que debe reunir el Patrón Sustituto evento que desde luego se niega, en ese momento informaron al suscrito que me habían clasificado como Patrón Sustituto de las obligaciones generadas por la Sra. MARIA TELLEZ CRUZ.

IV.- El citado personal no tomo en cuenta:

a) Que la Dirección no es la misma, la actual es: Mariano Escobedo No. 261, Colonia Anáhuac, la anterior era: Carrillo Puerto No. 261, Colonia Anáhuac en la Delegación Miguel Hidalgo, México Distrito Federal.

b) El Giro actual es el de Expendio de Pinturas y sus Componentes, el anterior era Compra-Venta de Material Eléctrico y Tlapalería.

c) Se me considera Patrón Sustituto en fecha 3 de Julio del año de 1991, de trabajadores que causaron baja en fecha 24 de Enero del año de 1989, según certificación que ese mismo Instituto hicieron en fecha 4 de Diciembre del año de 1991, a petición de la Sra. MARIA TELLEZ CRUZ.

V.- En consecuencia y en virtud de los argumentos expuestos es que en este acto me vengo a inconformar debido a que a partir del año de 1993, empece

a ser requerido de pagos a los que estaba totalmente ajeno, y que debido a lo lento y engorroso del trámite así como el total desconocimiento y buena fé del Suscrito, por recomendaciones de su Propio Personal, pues su consejo era "Mejor pague y ya no tiene Usted ningún problema", me vi obligado a cubrir varios pagos en los que inclusive aparentemente me fueron condonados los recargos, que son los que me pretenden hacer valer, a través del Crédito No. 939029782, notificados en fecha 18 de Mayo del año en curso por un monto que asciende a la cantidad de NS3,687.32 (Tres Mil Seiscientos Ochenta y Siete Nuevos Pesos 32/100 M.N.), cantidad que ampara recargos más gastos de Ejecución ya que habían sido ventilados a través del acuerdo 382/93 del Reglamento, correspondiente a los Bimestres 8/93 y 3/80, liquidación que me es nuevamente requerida a través de la Sub-Delegación 2a. Santa María la Ribera, Tesorería General lo cual fue expuesto en forma verbal con el Lic. EDUARDO CAMARENA GAMEZ, JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ATENCION A PATRONES, quién me recomendó presentara un escrito dirigido al C.F. SALVADOR R. ASPE DAVILE, TESORERO GENERAL DEL IMSS, lo cual hice valer en escrito de fecha 14 de Septiembre del año de 1993, siendo la misma persona que me requiere de dicho pago, por lo que solicito se me aplique el citado acuerdo.

#### P R U E B A S .

a) LA DOCUMENTAL PUBLICA, consistente en el Alta Registrada ante la SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, de fecha 2 de Abril del año de 1990, así como la Certificación de dicho aviso que hace la misma Dependencia.

b) LA DOCUMENTAL PUBLICA, consistente en la Tarjeta de Identificación Patronal expedida por el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, en fecha 3 de Julio del año de 1991, en donde se verifica que la actividad que ese Instituto Registro en la Compra-Venta de Material Eléctrico y Tlapalería, la cual no corresponde a mi Giro.

c) LA DOCUMENTAL PUBLICA, consistente en 4 avisos de baja presentados ante el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, con baja Registrada en fecha 24 de Enero del año de 1989.

d) LA DOCUMENTAL PUBLICA, consistente en el Oficio Número 02/AVD/01, en que ese Instituto confirma movimientos de baja del total de los trabajadores que laboraban para la Sra. MARIA TELLEZ CRUZ, certificando el último movimiento en fecha 24 de Enero de 1989.

e) LA INSPECCION, consistente en actos de verificación a cargo de ese Instituto, a efecto de verificar:

- 1.- El Giro Actual.
- 2.- El Número de Empleados que laboran para esta Negociación.
- 3.- El Domicilio Fiscal correcto del suscrito.

Por lo anteriormente expuesto;

A ESE H. CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL, atentamente pido:

UNICO: Tenerme por presentado en los Términos del presente escrito, aclarando y corrigiendo RECURSO DE INCONFORMIDAD, en contra de los actos llevados a cabo por el C. Lic. FELIPE DE JESUS LOPEZ ESPARZA, Sub-Delegado de la Subdelegación 2a. Santa María la Ribera, del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

A T E N T A M E N T E .

VICTOR MANUEL HERNANDEZ SIGALES.

México, Distrito Federal a 8 de Junio de 1994.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### SU PROBLEMÁTICA.

La Ley del Seguro Social faculta tanto a patrones como a trabajadores y sus beneficiarios para que ante el propio I.M:S.S. interpongan el recurso de inconformidad contra actos definitivos que consideren lesivos a sus intereses o bien sin necesidad de agotar dicho recurso que acudan en forma directa los trabajadores y sus beneficiarios ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los patrones ante el Tribunal Fiscal de la Federación. En teoría la decisión de los particulares para interponer el recurso de inconformidad se centraría en razones de economía, celeridad y tiempo, y por estar en posibilidad de interponerlo sin la necesidad de patrocinio o asesoría profesional (abogado).

Sin embargo en la práctica no es muy funcional en virtud de que:

- 1.- Dicho recurso aunque se interpone ante el Consejo Consultivo Delegacional, quien resuelve es una sola persona, que siempre será fiel y parcial a su propio patrón que es el propio Instituto pues de

todos los recursos interpuestos la mayoría confirma en sus términos el acto emitido por el propio Instituto que define.

2.- Desintegradas las normas para llevarlo a cabo resulta imposible que al menos trabajadores y sus beneficiarios que son una clase económicamente débil, sin posibilidades, recursos, ni capacidad intelectual pues la gran mayoría tienen un nivel escolar bastante limitado, puedan ejercerlo por sí mismos, razón por la cual la mayoría de sus recursos interpuestos son desechados o negados, por carecer de los elementos de fondo y forma, por lo que interponer dicho recurso les resulta entorpecedor y desgastante, ya que pueden nulificar dicho procedimiento si el fallo no les favorece acudiendo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje donde de nueva cuenta iniciarían un procedimiento.

3.- La existencia de un sin fin de reglamentos, circulares, oficios, etc., aunado a la diversidad de preceptos de aplicación supletoria que contienen la substanciación de los medios de defensa de los particulares ante el I.M.S.S. implica la especialización de abogados en la materia cuyo efecto

es un bajo número de profesionistas y un elevado costo en sus honorarios.

4.- Del análisis de los puntos anteriormente citados nos incita a proponer como alternativa de solución la creación de una Institución en Materia de Seguridad Social, que atienda a los particulares (trabajadores y sus beneficiarios, patrones), cuando así lo soliciten sin ningún costo, para la tramitación de los medios de defensa previstos en la Ley. Cabe destacar que la estructuración de ésta Institución se regularía en el mismo capítulo de los procedimientos contenidos en la Ley del Seguro Social, el sueldo del personal que allí laborase sería cubierto con el porcentaje de la aportación gubernamental, y de esta forma no se tendría el compromiso con el Instituto Mexicano del Seguro Social a efecto de resolver a su favor.

Los servicios prestados por esta Institución de carácter gratuito serían no sólo de asesoría y orientación sino que incluso si los interesados así lo desean interponer recursos y darle el debido seguimiento hasta su total resolución. "integrar en un sólo instrumento todas las normas procedimentales

o adjetivas para ejercer de una manera económica y sencilla las defensas de los particulares.

### III.5 Reformas en la nueva Ley del Seguro Social en cuanto a los procedimientos.

Por decreto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, publicado en el mes de diciembre del año de 1995, se crea la Nueva Ley del Seguro Social, la cual entrará en vigor a partir del primero de enero del año de 1997, cuya iniciativa expone que "El Estado Mexicano Constituido a partir de 1917, tiene como una de sus finalidades esenciales dar respuesta a las aspiraciones sociales que alentaron las luchas históricas que ha vivido nuestro país. Por su naturaleza y origen, tiene el indeclinable compromiso de procurar el bienestar para los más desprotegidos, promover el desarrollo integral y crear un marco jurídico de protección a los trabajadores con un claro sentido tutelar.

Para consolidar los fundamentos originales del Estado y en plena congruencia con ellos, el Gobierno

de la República que me honro en presidir tiene como objeto prioritario impulsar el desarrollo nacional, profundizando en la justicia social y elevando los niveles de bienestar de los mexicanos. Estos son los principios que alimentan la política social, arraigados en nuestros valores comunes, tal y como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000".

Razonando de esta forma, que las necesidades que tanto patronos como sus asegurados en la actualidad no estaban siendo satisfechos por la Ley del Seguro Social vigente.

Sin embargo, en relación con el presente trabajo de investigación, los cambios son mínimos y en realidad no hubo reformas que complementaran la carencia del capítulo de procedimiento que es la esencia de la propuesta que plantea la suscrita. Cabe decir, que en la mayoría de los casos, los errores en la forma o procedimientos determinan el sentido de la resolución en los recursos.

Las diferencias importantes entre la Ley del Seguro Social y la Nueva Ley del Seguro Social son las siguientes:

1.- El Capítulo que se refiere a los procedimientos continúa siendo el Capítulo II, el artículo que se refiere al Recurso de Inconformidad, plasmado en la actual Ley del Seguro Social en su artículo 274, en la Nueva Ley del Seguro Social, esta contemplado en el artículo 294, el cual en la parte final es redactado como se lleva en la práctica, pues el anterior artículo 274, nos indicaba que se debería de acudir para inconformarse ante el Consejo Técnico, siendo que en la práctica quién tenía conocimiento de dicho Recurso de Inconformidad son los Consejos Consultivos Delegacionales, tal como lo precisa la Nueva Ley del Seguro Social.

Esta reforma es buena pues la Ley nos precisa en forma clara la competencia y nos evita confusiones o tardanzas al promover ante autoridad distinta que posteriormente remite los recursos a la autoridad competente.

2.- En la Ley del Seguro Social vigente en su artículo 275 establece "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y

Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior".

Sin embargo, la Nueva Ley del Seguro Social establece en su artículo 295, "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior".

Condicionando de esta manera la obligatoriedad de interponer el recurso de inconformidad antes de acudir a una instancia jurisdiccional en materia laboral.

3.- Se genera una nueva laguna en la Nueva Ley del Seguro Social pues en ningún artículo del Capítulo II el cual se refiere a los procedimientos no precisa si los patrones también deben de agotar el recurso de inconformidad antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación o no, tal como quedo precisado en el artículo 295 de la Nueva Ley del

Seguro Social con respecto a los asegurados o sus beneficiarios.

4.- La Nueva Ley del Seguro Social contempla un nuevo recurso, el de Queja Administrativa, la cual se interpone ante el propio Instituto, el cual esta contemplado en el artículo 296, sin embargo, este no precisa el procedimiento del mismo, remitiéndonos a un instructivo.

Con lo que se concluye que la necesidad de crear un Capítulo de Procedimiento tanto en la actual Ley del Seguro Social como en la Nueva Ley del Seguro Social continua siendo una necesidad vigente, por las razones y motivos expuestos a lo largo del presente trabajo de investigación, pues no obstante que en la exposición de motivos se precisa que es necesario satisfacer las necesidades actuales de este sector, observamos que la necesidad planteada no fue captada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, al formular la iniciativa de Ley que dio origen al decreto de la Nueva Ley del Seguro Social.

**CAPITULO IV. LA NECESIDAD DE CREAR UN CAPITULO DE PROCEDIMIENTO EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PARA EVITAR LA REMISIÓN A LEYES DE APLICACIÓN SUPLETORIA.**

**IV.1 Conceptos.**

**IV.1.1 Concepto de derecho sustantivo.**

Por derecho de fondo material o sustantivo, se entienden las normas generales que determinan el contenido de los actos judiciales y administrativos llamados directamente Derecho Civil, Derecho Penal y Derecho Administrativo, etc.

**IV.1.2 Concepto de derecho adjetivo.**

Como Derecho de forma se denomina a las normas generales que regulan la organización y la actuación de los organismos judiciales y administrativos, como los llamados Códigos de Procedimientos Civiles y Penales, así como el Derecho Procesal Administrativo, entre otros.

Cabe decir, que el Derecho de fondo y de forma se encuentran estrechamente entrelazados, pues sólo en su enlace orgánico configuran el Derecho regulador de

su propia producción y aplicación, por consecuencia todo enunciado jurídico que describa en forma completa a este derecho tiene que contener tanto el elemento formal como el material.

En suma, la conexión sistemática existente entre el llamado derecho de forma y el llamado derecho de fondo, implica, por ejemplo, por una parte la determinación del delito y la sanción y por otra la determinación del órgano de aplicación y sus procedimientos.

#### **IV.1.3 Concepto de acto administrativo.**

El Dr. Andrés Serra Rojas define al acto administrativo, diciendo: "El acto administrativo es una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutivamente, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva, y su finalidad es la satisfacción del interés general", y agrega: "La definición que proponemos y examinaremos más adelante, resume los

caracteres del acto administrativo, en los términos siguientes:

a) El acto administrativo es un acto jurídico, de Derecho Público que emana de la administración pública y sometido al Derecho Administrativo.

b) Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas, obedecen a diverso régimen jurídico.

Maurice Hauriou, define el acto administrativo de la siguiente manera: "El acto administrativo es la decisión ejecutoria, es decir, toda la duración de voluntad emitida por una autoridad administrativa, en forma ejecutoria que implica la ejecución de oficio de producir un efecto jurídico respecto a los administrativos".

Ha surgido la inquietud por parte de una corriente de tratadistas los cuales consideran que el acto administrativo no es tema del Derecho

Administrativo y debe corresponder a la introducción al estudio del Derecho que es donde se deben agotar todos los temas pertenecientes al acto jurídico.

El acto administrativo es un acto de autoridad y la voluntad expresada y la de los órganos que la forman.

En relación con el radio de acción los actos administrativos son internos y externos.

Los actos externos, son aquellos que sí afectan la esfera jurídica de los administrativos, considerándolo como actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y en sí son todos aquellos actos por medio de los cuales el Estado realiza las finalidades que tienen encomendados a través de sus funciones constitucionales.

#### **IV.2 Ambito de valides de la Ley.**

Existen diferentes clasificaciones de las normas jurídicas de acuerdo a las posturas de los diversos

autores o de diferentes puntos de vista, sin embargo, enunciaremos una muy clara y precisa, dada por H. Kelsen.

El ámbito de validez de las normas del Derecho debe ser considerada según Kelsen, desde cuatro puntos de vista: EL ESPACIAL, EL TEMPORAL, EL MATERIAL y EL PERSONAL. El ámbito espacial de validez es la porción del espacio en que un precepto es aplicable; el temporal esta constituido por el lapso durante el cual conserva su vigencia; el material por la materia que regula, y el personal por las personas que regula.

De acuerdo a estos 4 ángulos visuales aludidos por Kelsen.

**IV.2.1. El ámbito espacial.** Descubriremos que los preceptos de derecho pueden ser generales o locales. Pertenecen al primer grupo los vigentes en todo el territorio del Estado; al segundo, los que solo tienen aplicación en una parte del mismo.

El Código Federal de procedimientos Civiles, por ejemplo esta integrado por normas generales, el Civil del Distrito Federal, en cambio tiene carácter local, como su nombre lo indica. Si aplicamos el citado criterio al Derecho Mexicano, descubriremos que en nuestro país existen, desde ese punto de vista, tres Categorías de Leyes, a saber Federales, Locales Y Municipales. Esta clasificación se basa en los preceptos de la Constitución relativos a la soberanía nacional y la forma de gobierno. Las federales son aplicables en toda la república, las locales en las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; las municipales, en la circunscripción territorial del municipio libre.

**IV.2.2 El ámbito temporal.** Clasificación de las Normas Jurídicas desde el punto de vista de su AMBITO TEMPORAL de validez.- Las normas jurídicas pueden ser de vigencia determinada e indeterminada. Podemos definir las primeras como aquellas cuyo ámbito temporal de validez formal se encuentra establecido de antemano; las segundas, como aquellos cuyo lapso de vigencia no se ha fijado desde un principio. Puede darse el caso de que una ley

indique, desde el momento de su publicación, la duración de su obligatoriedad.

CHECA CON MARICARMEN LO QUE SE TIENE QUE ESCRIBIR

**IV.2.3. El ámbito material.** Clasificación de las Normas Jurídicas desde el punto de vista de su **AMBITO MATERIAL** de validez.- Los preceptos del derecho pueden también ser clasificados de acuerdo con la índole de la materia que regulan. Esta clasificación tiene su fundamento en la división del derecho objetivo en una serie de ramas. Desde este punto de vista, los preceptos jurídicos agrúpanse en reglas de derecho público y de derecho privado. Las primeras divídense, a su vez, en Constitucionales, Administrativas, Penales, Procesales e Internacionales, las segundas en Civiles y Mercantiles. Las que pertenecen a las llamadas disciplinas de creación reciente (derecho del trabajo o derecho agrario) no siempre son clasificados del mismo modo.

En nuestro país tienen el carácter de preceptos de derecho público. La determinación de la índole

privada o pública de un precepto, así como la inclusión del mismo en alguna de las ramas que hemos mencionado, no sólo posee interés teórico, sino enorme importancia práctica.

**IV.2.4. El ámbito personal.** Clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su **AMBITO PERSONAL** de validez.- Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez las normas del derecho divídense en genéricas e individualizadas. Se llaman genéricas las que obligan o facultan a todos los comprendidos dentro de la clase designada por el concepto-sujeto de la disposición normativa; reciben el nombre de individualizadas las que obligan o facultan a uno o varios miembros de la misma clase, individualmente determinados.

A diferencia de las genéricas, las individualizadas únicamente obligan o facultan a uno o varios miembros, individualmente determinados de la clase designada por el concepto-sujeto de la norma genérica que le sirve de base. Por ejemplo: la sentencia que condena a Juan Hernández a 20 años de cárcel, por la comisión del delito de homicidio, es

una norma individualizada ya que solamente es al acusado; pero el fundamento del fallo o sea el Código Penal reside en una norma genérica.

#### IV.3 Carácter federal de la Ley del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social es de carácter federal.

El artículo 10. de la ley del Seguro Social original, comenzaba por asentar que "El Seguro Social constituye un Servicio Público Nacional..." para significar que se trata de un Servicio Público que tiene aplicación en todo el territorio de la República Mexicana, por el carácter federal de la Ley que lo reglamenta. El artículo 40. de la referida Ley en vigor, reitera que el Seguro Social es un Servicio Público de "carácter Nacional", pero este ordenamiento legal con mayor precisión señala en su artículo 10. que "la presente ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establezca".

La competencia del Congreso Federal para legislar en materia de Seguro Social se deriva de la fracción

XXIX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, según se desprende de la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1943, en la parte intitulada "Antecedentes de la iniciativa": PRIMERO, hace referencia al texto original de la norma Constitucional, en donde se establecía que "se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular"; después se hace mención a la reforma publicada en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929, que la modificó para dejarla en términos de que "se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos"; y en seguida relata los diferentes proyectos que concluyeron con la mencionada Ley del Seguro Social de 1943, que de esta manera viene a

tener su apoyo en la norma Constitucional citada, de la que se deriva a la vez su carácter federal.

Más adelante, la Exposición de motivos aludida, en la parte que trata "del seguro de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales", defiende la Constitucionalidad de esta rama del Seguro Social en base a la consideración de que también tiene su apoyo en la disposición Constitucional invocada, con lo que se confirma que la posición del autor de la Ley del Seguro Social de 1943, fue la que de dicha norma atribuía competencia al Congreso Federal para legislar en materia del Seguro Social.

Distinta es la posición que hace el siguiente razonamiento: al artículo 73 Constitucional establece que: "El Congreso tiene facultad:...Fracc.X.-... para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución", en donde se dice que "el Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo...": pero la materia del Seguro Social no es laboral porque no regula las relaciones sobre patrones y trabajadores, sino es de carácter Administrativo porque rige las relaciones de un

Organismo como ya lo hemos dicho descentralizado para con los trabajadores en relación con los patrones, además de otros sujetos obligados y asegurados; por consiguiente , el Congreso de la Unión carece de competencia para legislar en materia de Seguro Social, pues no existe norma Constitucional que le otorgue expresamente esta competencia.

La interpretación histórica de la norma Constitucional en que se basa la Ley del Seguro Social de 1943, está a favor de la primera posición y en contra de la segunda, por cuanto que si originalmente establecía facultades concurrentes para la Federación y los Estados en materia de Seguro Social y ya no es así después de que se reformó la intención del Constituyente permanente aparece en el sentido de que quiso reservar la mencionada facultad para la Federación, en términos del artículo 124 Constitucional, conforme al cual "Las facultades que no estén expresamente concedidas por ésta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Por otro lado, las facultades del Congreso de la Unión no se encuentran exclusivamente en el artículo 73 Constitucional, sino que aparecen en otros artículos de la propia Constitución Federal, sin que sea necesario que el precepto respectivo diga en términos directos que el Congreso Federal tiene facultades legislativas al efecto, pues basta que la materia quede reservada a los funcionarios federales, como sucede en el caso del Seguro Social según lo expuesto, para que se entienda que el Poder Legislativo Federal tiene competencia para dictar leyes en esa materia, así como el Poder Ejecutivo para aplicarlas y el Poder Judicial para resolver los conflictos que se presenten, lo que aparece más evidente si se tiene en cuenta que la Constitución Federal no ha tenido un sistema determinado en la distribución de materias, lo que no es propio de ella sino más bien de la doctrina.

La aplicación territorial de la Ley del Seguro Social muestra una especial particularidad, pues su artículo 14 determina que "se implanta en toda la República el Régimen del Seguro Social Obligatorio, con las salvedades que la propia Ley señala. Se

faculta al Instituto Mexicano del Seguro Social para extender el régimen e iniciar servicios en los municipios en que aún no opera, conforme lo permitan las particulares condiciones sociales y económicas de las distintas regiones", facultad que correspondía el Poder Ejecutivo Federal en la Ley del Seguro Social original, en lo que cabe aclarar que la extensión del Seguro Social se ha venido haciendo primero el Público urbano y después al ámbito del campo.

En esa medida el Seguro Social constituye la fórmula contraria de asistencia y beneficiencia pública. Es notable la diferencia entre ambos sistemas, ya que la asistencia pública se apoya exclusivamente en los recursos del Estado, mientras que los del Seguro Social son de naturaleza tripartita, Gobierno, Patrones y Trabajadores.

Por lo tanto, podemos decir que por definición el Seguro Social es un sistema egoísta que protege a los que tienen derecho a ello y que requiere que haya una relación de trabajo, es decir, a los económicamente productivos, por lo que se hace menester una legislación (cuando menos en una de sus ramas) como

lo es la Asistencia Social, porque es deber prioritario de toda la sociedad y del gobierno cuidar la salud de todos como derecho y no como una prerrogativa.

Toda vez que analizados los antecedentes históricos tanto de la SEGURIDAD SOCIAL como de la LEY DEL SEGURO SOCIAL, que estas se encuentran reguladas por una norma constitucional, de la exposición de motivos de la misma, y de la naturaleza jurídica del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, analizados los recursos y medios de defensa del particular, al igual que su problemática, estudiado el ámbito de validez de la Ley, se desprende el carácter Federal de la LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Al hacer el estudio comparativo de leyes similares de aplicación federal, como son la LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, verificamos que dichos ordenamientos cuentan con su parte SUSTANTIVA y su parte ADJETIVA, esto es el ordenamiento normativo y su parte procesal o sea la forma en que debe aplicarse los procedimientos.

Al haber llevado a cabo el análisis de la problemática del Recurso de Inconformidad, nos percatamos que la Ley del Seguro Social, en su título sexto capítulo II, de los procedimientos, que son 2, el procedimiento administrativo de ejecución para cobros de liquidaciones que no hubiesen sido pagadas, y el otro procedimiento que se refiere al recurso de inconformidad, siendo este el medio de defensa que la propia Ley del Seguro Social concede al particular para inconformarse a disposiciones o resoluciones emanadas del H. Consejo Técnico, contenido precisamente en el artículo 274 de la propia Ley, sin embargo, en dicho artículo éste únicamente lo menciona de manera enunciativa en 10 renglones, remitiéndonos para su mayor conocimiento a su reglamento, el cual establece el procedimiento para ejercer dicho recurso, el cual en sus diversas disposiciones también nos remite al Código Fiscal de la Federación, Código de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo, marcada deficiencia en una Ley de carácter Federal, siendo imperante la necesidad de crear un capítulo de procedimiento en la Ley del Seguro Social, ya que esta es de orden público, encuadrada dentro de un derecho social,

dirigida a un sector social carente de recursos, y toda vez que la esencia de la seguridad social es la protección de los intereses de los económicamente débiles.

El proveer de normas procesales integradas en un solo instrumento que permita el uso a los particulares, entre ellos a los trabajadores y sus derechohabientes, el fácil acceso y dominio de una ley que pueda estar al alcance de sus conocimientos, enaltece y más aún confirma no sólo la validez sino la eficacia del derecho en el campo práctico, por consecuencia la desintegración de ordenamientos jurídicos expuestos en el cuerpo del presente trabajo contraviene los principios más excelsos del DERECHO SOCIAL, y además de ser letra muerta contraviene incluso las garantías constitucionales consagradas en el artículo 123.

Contraviniendo de igual forma la naturaleza propia del Derecho de la Seguridad Social, es decir, el bien jurídicamente tutelado de la Seguridad Social es la protección de los intereses de los económicamente débiles.

En ese orden de ideas la propuesta de la multicitada integración de normas en un solo instrumento permitirá a los particulares la defensa de sus derechos sin necesidad de acudir a la asistencia profesional de un abogado, y siendo aún más visionarios se propone también la creación de Instituciones Públicas especializadas de carácter gratuito de asistencia a los mismos.

**CONCLUSIONES.**

1.- El régimen del Seguro Social es en nuestro país una institución de origen Constitucional que se ha caracterizado como una de las conquistas de nuestro pueblo logrados a través del movimiento armado de 1910 que vino a plasmarse en la fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Constitución Política de 1917.

2.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo sobre el que se han confiado la administración del Seguro Social y para tales fines, se le ha dotado de una serie de características destacando en orden de importancia, la de ser un órgano fiscal autónomo con personalidad jurídica y patrimonio económico propios y además, funciona con el carácter de autoridad administrativa.

3.- En el desarrollo de sus funciones propias, el Instituto Mexicano del Seguro Social emite una serie de disposiciones, actos resoluciones, etc., que tienen la naturaleza de actos de autoridad emanados de una autoridad administrativa y por lo mismo esos

actos pueden en caso necesario, hacerse cumplir en forma económico-coactiva (por la fuerza).

4.- Los actos que el Instituto Mexicano del Seguro Social emite en sus funciones de autoridad administrativa pueden en ciertos casos, estar viciados con errores o defectos y por tal motivo pueden causar daños o lesionar los intereses de los particulares, por lo que es fundamental la existencia de un medio de defensa en contra de estos actos emitidos por el I.M.S.S..

5.- El Recurso de Inconformidad contenido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es el medio de defensa que permite a los particulares atacar los actos emanados por el Instituto y que afectan los intereses de éstos.

6.- El Recurso de Inconformidad desde 1943 y su reglamento respectivo, fue establecido desde un principio como procedimiento administrativo.

7.- El Reglamento que actualmente regula el Recurso de Inconformidad data de 1950 con lo que en nuestros

días resulta anacrónico y obsoleto; por lo que sería necesaria la creación de un nuevo Reglamento de Inconformidad , que satisfaga las necesidades actuales de la sociedad.

8.- Ante los actos emanados por el Instituto a través del H. Consejo Técnico el particular puede optar por el Recurso de Inconformidad o bien ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, cuando el inconforme sea el trabajador o sus beneficiarios. Y en el caso de los patrones podrán optar por el Recurso de Inconformidad o bien ocurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación a través de la demanda correspondiente, cabe destacar que tanto derechohabientes como patrones pueden ocurrir directamente ante tales instancias sin necesidad de haber agotado dicho Recurso de Inconformidad.

9.- En el caso de que derechohabientes y patrones hayan decidido agotar el Recurso de Inconformidad, ante el Instituto y la resolución que consideran violatoria de sus intereses sea confirmada, no obstante ello los mismos pueden ocurrir ante la Junta

de Conciliación y Arbitraje o en su caso al Tribunal Fiscal de la Federación.

10.- El Capítulo II de la Ley del Seguro Social que regula los procedimientos solo se limita a enunciar el derecho que tienen los particulares de interponer el Recurso de Inconformidad y para la substanciación del mismo nos remite al reglamento de dicho artículo.

11.- Del análisis lógico jurídico del artículo 274 de la Ley del Seguro Social y su Reglamento, se desprende que el Recurso de Inconformidad es sencillo su procedimiento, y breve el lapso de resolución, sin embargo, en la práctica éste carece de eficacia. Esto es, que en realidad la autoridad que resuelve es un órgano del propio Instituto más aún una sola persona quien dicta la resolución al Recurso de Inconformidad la que difícilmente resolverá en forma favorable al recurrente, en virtud de la parcialidad que por esencia existe en razón de la dependencia económica, hacia su patrón que es el Instituto.

12.- Conforme a lo expuesto en los numerales anteriores se debe crear un Capítulo en la Ley del Seguro Social que contenga la forma en que se debe de

substanciar el Recurso de Inconformidad sin necesidad de remitirnos al Reglamento y Leyes supletorias como son Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Fiscal de la Federación y Ley Federal del Trabajo.

13.- Una característica de las Leyes Federales como son la Ley Federal del Trabajo y Código Fiscal de la Federación entre otros, es que contiene su parte sustantiva y adjetiva (procesal), en consecuencia hay justificada razón para que la Ley del Seguro Social que es de carácter federal contenga en su parte adjetiva un capítulo que regule la substanciación de los procedimientos y los medios de defensa de los particulares contra actos violatorios de sus intereses, sin necesidad de que se contenga dicha substanciación en diversos ordenamientos reglamentarios y supletorios, ello permitirá el acceso de los particulares a la justicia social premisa principal contenida en nuestra Carta Magna.

14.- La Nueva Ley del Seguro Social, en su Capítulo II, de los Procedimientos, genera una laguna más, en virtud de que no precisa si los patrones también deben de agotar el recurso de inconformidad antes de

acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, cuando consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, tal como lo precisa en el artículo 295, con respecto a los asegurados o sus beneficiarios, los cuales quedan obligados a interponer el recurso de inconformidad antes de acudir a una instancia jurisdiccional en materia laboral.

**PROPUESTAS.**

Del análisis efectuado, en el presente trabajo nos permite proponer o sugerir lo siguiente:

**PRIMERA:** La creación de una Institución de carácter gratuito que cuente con el personal competente (abogados), al servicio de patronos, trabajadores y sus beneficiarios a efecto no sólo asesorar, y orientar sino también interponer a nombre de los mismos recursos de inconformidad y aclaración, y darle el debido seguimiento hasta su total resolución.

**SEGUNDA:** Esta permitirá asesorar o defender a los derechohabientes o patronos que así lo soliciten sin costo alguno, pues como ha quedado claro en el presente trabajo la desintegración de los ordenamientos que substancian los medios de defensa requieren de personal especializado en la materia.

**TERCERA:** La integración, en su caso, de las normas adjetivas para substanciar el recurso de inconformidad en un capítulo de la propia Ley del Seguro Social.

## BIBLIOGRAFIA:

1. ACOSTA, R. M. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1981. ---
2. ALCALÁ, Z y C. Estudios de la Teoría General e Historia del Proceso, México, Ed. UNAM, --- 1974.
3. ALMANZA, P. J. M. Derecho de la Seguridad Social, Madrid, Ed. Tecno, 1979. ---
4. ARCE, C. G. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social en México, México, Ed. --- Porrúa, 1972. ----
5. ARCE, C. G. Los Seguros Sociales en México, - México, Ed. Botas, 1944.
6. BECERRA, B. J. El Proceso Civil en México, -- México, Ed. Porrúa, 1975.
7. BONILLA, M. G. Teoría del Seguro Social, -- México, Ed. Porrúa, 1953.
8. BEVERIDGE, G, El Seguro Social y sus Servicios Conexos, México, Ed. Jus, 1946, pág. --- 412. ---
9. BRISEÑO, R. A. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, México, Ed. Harla, S.A., --- 1987.
10. BOJARRO, D. E. Estudios Jurídicos de Previsión Social, España, Ed. Aguilar, 1963, pág. --- 217.
11. CASTORENAS, J. Manual de Derecho Obrero, ---- México, Ed. Asociación Profesional, 1973, --- pág. 327.
12. CASTORENAS, J. Procesos del Derecho Obrero, - México, Ed. Asociación Profesional, 1973, --- pág. 179.

13. DE BUEN, N. Derecho del Trabajo, México, Ed. Porrúa, 8a. Edición, Tomo I, 1991, pág. 631.
14. DE BUEN, N. Derecho del Trabajo, México, Ed. Porrúa, 9a. Edición, Tomo II, 1992.
15. GARCIA, C. M. La Seguridad Social en México, México, Ed. B. Costa Amic, S.A., 1973.
16. GONZALEZ, A. L. F. L., El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, México, Ed. UNAM, 1959.
17. GUERRERO, E. Manual de Derecho del Trabajo, - México, Ed. Porrúa, 19a. Edición, 1994, pág. 600.
18. KELSEN, H. Teoría Pura del Derecho, México, - Ed. UNAM, 1983.
19. PIÑA, R. Tratado de las Pruebas Civiles, ---- México, Ed. Porrúa, 2a. Edición, 1975.
20. PIÑA, R. Instituciones de Derecho Procesal -- Civil, México, Ed. Porrúa, 15a. Edición, 1982.
21. SANCHEZ, L. G. Derecho Mexicano de la ---- Seguridad Social, México, Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor, 1987, pág. 327.
22. SANDOVAL, T. L. Legislación Laboral y ----- Seguridad Social, México, Ed. Trillas, 1979, - pág. 143.
23. SANTO, V. Derecho Procesal Práctico, Buenos Aires, Ed. Universidad, 8a. Ed. 1992.
24. TENA.S. R. Derecho de la Seguridad Social, -- México, Ed. PAC. 1990, pág. 159.
25. TRUEBA, U. A. Nuevo Derecho Administrativo -- del Trabajo, México, Ed. Porrúa, Tomo I, ---- 1973, pág. 852.
26. TRUEBA, U. A. Nuevo Derecho Administrativo -- del Trabajo, México, Ed. Porrúa, Tomo II, --- 1973, pág. 1825

L R Y E S.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Seguro Social.

Código de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

H E M E R O G R A F I A.

1. Barbosa Moreira, JC. La Igualdad de las Partes en el proceso Civil, Instituto de Inv. -- Jurídicas (U.N.A.M.), Vol. 1, Tomo III, ---- No. 44, 1988.
2. Chiappinis, O. El Proceso Civil, Revista de -- Ciencias Sociales, Vol. 1, No. 15, 1979.
3. Ortells Ramos, M. Tradición y Cambio en el -- Proceso Civil, Revista de la Facultad de ---- Derecho, Vol. 40, No. 169, 1990.
4. Ortells Ramos, M. Tradición y Cambio en el --- Proceso Civil Iberoamericano (a Propósito de -- un Código Procesal Civil Modelo), Revista de -- la Facultad de Derecho de México, Vol. 40, -- No. 169, 1990.
5. Quiroga León, A. Conceptos Básicos en el ---- Estudio del Derecho Procesal, Revista de ---- Derecho (Lima), Vol. 1, No. 40, 1986.
6. Vescovite. Los Principios Procesales en el -- Procedimiento Civil Latinoamericano, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Vol. 14, ---- No. 40, 1981.