

290
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

LA TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

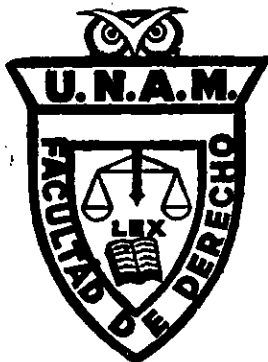
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

EVA LIDIA GOMEZ CHAVEZ



México, Ciudad Universitaria

Octubre, 1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN.

260448



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.

A mis padres

Les doy las gracias por haberme dado
el Tesoro más grande del mundo,
la vida.

A mis hermanos

Por esa unión que existe entre nosotros
y que nos hace más fuertes para solventar
cualquier problema.

A mi esposo.

Doy gracias por haberlo
encontrado en mi camino,
ya que su paciencia me ha
ayudado a realizar mis
metas más anheladas

INDICE

	Pag.
Introducción.....	I

CAPITULO I GENERALIDADES

1. Los recursos en la Teoría general del proceso.....	1
2. Clases de recursos.....	5
3. El recurso administrativo.....	7
4. Fundamento del recurso administrativo.....	13
5. Naturaleza, técnica jurídica del recurso administrativo.....	15
6. Principio de definitividad de la resolución administrativa.....	18

CAPITULO II EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

1. Origen del recurso de inconformidad.....	22
2. Antecedentes del recurso de inconformidad.....	25
3. Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.....	28
4. Los Consejos Consultivos y sus atribuciones.....	31
5. Competencia de los Consejos Consultivos Regionales, Estatales y del Distrito Federal.....	38

CAPITULO III LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

1. Requisitos del recurso de inconformidad.....	46
2. El promovente del recurso de inconformidad.....	50
3. Las pruebas del recurso de inconformidad.....	
A. Pruebas documentales.....	52
a. Pública.....	59
b. Privada.....	61
B. Prueba Pericial.....	62
C. Prueba de inspección.....	65
D. Prueba Testimonial.....	67
4. Diligencias para mejor proveer.....	69
5. La resolución del recurso de inconformidad.....	71

CAPITULO IV
FUNDAMENTOS LEGALES PARA EL DESECHAMIENTO DEL
RECURSO DE INCONFORMIDAD

1. <i>Artículos 3o. y 9o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.....</i>	83
2. <i>Por ser acto consentido artículo 274 de la Ley del Seguro Social.....</i>	93
3. <i>Por no ser acto definitivo que afecte el interés jurídico del inconforme.....</i>	97
4. <i>Por no presentar el documento base de la acción con su escrito de inconformidad.....</i>	100
5. <i>Forma de notificación de los acuerdos y resoluciones que se dicten durante la tramitación del recurso.....</i>	105
6. <i>El procedimiento administrativo de ejecución.....</i>	119
Análisis Comparativo.....	126
Conclusiones.....	169
Bibliografía.....	172

INTRODUCCIÓN

Es premisa fundamental que en todo Estado de derecho las autoridades deben ajustar sus actos a las disposiciones legales que lo rigen, así el Estado regulador de las relaciones sociales sólo puede actuar en lo que específicamente le está señalado.

Ahora bien, con la implantación del régimen del Seguro Social obligatorio se originaron una serie de acontecimientos de gran trascendencia para la vida del país.

Uno de los acontecimientos que vino a repercutir en toda la población económicamente activa, fue la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esta institución en cuyas manos se ha confiado la administración del Seguro Social, fue creada por la Ley del Seguro Social que inició su vigencia el 19 de enero de 1943, con un organismo descentralizado y dotado de una personalidad y patrimonio propio.

El Instituto algunas veces por error emite actos que lesionan los derechos de los gobernados o que no van de acuerdo a los intereses de los

mismos, esto lleva a la necesidad de crear medios que corrijan los actos de esta autoridad ya sea que esta corrección se haga por la misma autoridad que dictó el acto o bien por una autoridad superior a ella.

Para este caso cuenta el recurrente con el recurso de inconformidad, el cual lo podemos definir como el medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo para obtener de la autoridad una revisión del acto ya sea para modificarlo, confirmarlo o revocarlo.

Consideramos que el recurso de inconformidad como medio de defensa de los particulares es de importancia trascendental para el desarrollo de la seguridad social en nuestro país, ya que si ésta tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, el recurso de inconformidad lo debe conocer todo derechohabiente, para que lo haga valer en el momento en que el Instituto emita un acto definitivo que lesione la esfera jurídica del gobernado.

La finalidad del presente trabajo es establecer la operatividad del recurso de inconformidad y para ello se ha dividido en cuatro partes.

En los dos primeros capítulos, tratamos en forma doctrinal y explicativa lo que es el recurso administrativo y su relación con las diversas ramas del derecho como son laboral, administrativo, civil y fiscal, así como la definición del recurso de inconformidad y sus antecedentes.

La tercera parte estudia la forma en que se lleva a cabo el trámite del recurso de inconformidad desde su inicio hasta la resolución de dicho recurso, por último en la cuarta parte se analizan las formas en que el recurso de inconformidad puede ser desechado.

CAPÍTULO I

Generalidades

1. Los recursos en la teoría general del proceso.

El presente capítulo propone sentar las bases teóricas y doctrinarias en las que se sustenta la existencia del recurso de inconformidad previsto en el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Trataremos de ser breves y concisos, dado que el objetivo de este trabajo no es profundizar en análisis colaterales, sino facilitar el estudio de este tema.

Ahora bien, el recurso administrativo es el medio directo que tienen los particulares frente a la administración pública de los órganos descentralizados, cuando ésta afecte su esfera jurídica por un acto ilegítimo o inoportuno, a fin de que lo corrija con un nuevo pronunciamiento que traiga consigo su anulación, reforma o revocación.

El recurso además de la garantía procesal es el primer medio de control de la legalidad y seguridad jurídica de los actos de la administración

y un deber de los órganos de ésta, el cumplirlos.

El recurso tiene su origen en el Derecho Romano, se perfecciona durante el imperio y hacia fines de la República ya se podía interponer en contra de la sentencia injusta, también figuró la apelación y la queja.

La palabra recurso deriva del latín recursus que significa acción y efecto de recurrir o la acción por medio de la cuál se reclama la resolución dictada por la autoridad y aunque los tratadistas de derecho administrativo no llegan a un acuerdo absoluto respecto al contenido conceptual del recurso administrativo, todos ven en él uno de los instrumentos ideados por la justicia para evitar la violación de derechos de los particulares.

Cabe señalar que recurso también se puede definir como "Un verdadero proceso autónomo, independiente del principal, ya que posee un régimen peculiar con sus requisitos, efectos y procedimientos propios. Su finalidad es ejercer una crítica global al proceso principal para, en su caso, depurar los resultados obtenidos en éste. De ahí que constituya un tipo de impugnación distinto a las oposiciones o actitudes contrarias formuladas por cualquiera de las partes en el seno del proceso, ya que éste persigue la crítica y eventualmente la reforma de sus resultados, creando una entidad autónoma

distinta de la principal. La autonomía no se extiende al contenido de lo examinado y aquí precisamente es donde se establece la conexión con el proceso principal. Técnicamente, la idea de recurso encierra el concepto de nuevo examen ante un tribunal o juez superior; de ahí que una parte de la doctrina se aparte de la terminología de nuestro ordenamiento y prefiera hablar de remedios, cuando el conocimiento y la decisión del medio impugnatorio se atribuyen al mismo órgano que ha dictado la resolución y calificar de recursos a los procesos impugnatorios, cuyo conocimiento y decisión se difieren a un juez o tribunal superior. Entre los primeros se encontraban los recursos de reposición, responsabilidad y de súplica, el mal llamado de aclaración de sentencias, de queja y de nulidad de actuaciones. Entre los segundos se hallaban el ordinario de apelación, el extraordinario de casación y el excepcional de revisión...".¹

La doctrina procesal civilista indica que los recursos son medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos la revocación o anulación de una sentencia o en general de una resolución judicial, sea decreto o sentencia, excepcionalmente recurso tiene como fin nulificar la resolución.

¹ Gran Enciclopedia Larousse. Tomo VIII, Planeta, Francia, 1963, p. 975.

Para Eduardo Pallares la palabra recurso tiene dos sentidos uno amplio y otro restringido o propio. En sentido amplio significa "El medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución judicial obtenga su modificación, revocación o nulidad". En sentido restringido "El recurso presupone que la revocación, modificación o nulidad de la resolución estén encomendados a tribunales de instancia superior".²

Es necesario dejar establecida una distinción entre recurso y medio de impugnación. Todo recurso es en realidad un medio de impugnación, por el contrario existen medios de impugnación que no son recursos, esto significa que el medio de impugnación es el género y el recurso la especie.

Los medios de impugnación, configuran los instrumentos jurídicos, consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia.

El recurso técnicamente es un medio de impugnación que se desarrolla dentro del proceso, en el sentido de que vive y se da dentro del

² PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1973, p. 681.

mismo, ya sea como un examen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda instancia de este.

En el sistema procesal mexicano podrían considerarse como recursos la apelación, la revocación y la queja que están reglamentados y se dan dentro del proceso común y corriente, por el contrario, el juicio de amparo es un típico medio de impugnación, porque no es parte del proceso primario, sino un proceso específico impugnativo, por medio del cual se combate una resolución definitiva dictada en una anterior y distinto proceso, claro esta que nos referimos al amparo directo.

2. Clases de recursos.

Juan Velázquez Manzanita establece las clases de recursos que existen en nuestras leyes y estos son "Recursos ordinarios, jerárquicos y especiales".³

Los recursos ordinarios son aquellos que se pueden interponer ante la misma autoridad que dictó la resolución, agotan la vía administrativa y abren lo contencioso administrativo, entre los cuales tenemos: la reconsideración

3 VELÁZQUEZ MANZANITA, Juan. La inconformidad ante el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, CIESS, México, 1975, p. 68.

administrativa llamada también en algunos países reposición, oposición, revocación o reclamación y de reposición previo al contencioso administrativo, a ellos hacen referencia los artículos 104 y 107, fracción IV, constitucionales.

Los recursos de revisión o de revisión jerárquica son aquellos que se interponen ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravia al particular, pero no agotan la vía administrativa.

Los recursos especiales son los que se interponen ante un organismo administrativo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y pueden afectar o no la vía administrativa, es el caso típico del recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente y que la doctrina italiana denomina recurso jerárquico impropio.

El derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 8o. Constitucional, que textualmente establece "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene obligación de darlo a conocer en breve término".

El artículo de referencia obliga a la autoridad a proveer lo que se pide, no a resolver la petición en cuanto al fondo ni en determinado sentido.

Por otro lado, la negativa ficta se encuentra contemplado en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación y consiste en que si la autoridad no contesta en el término correspondiente viola en perjuicio del gobernado el artículo 8o. constitucional y el antes mencionado, operando en tal caso el llamado silencio de la administración, como una presunción de negativa.

No se requieren formalidades especiales para el ejercicio de tal derecho.

3. El recurso administrativo.

El recurso administrativo lleva en su función la naturaleza de una verdadera garantía individual en virtud de que permite a la administración pública volver a examinar sus actos para que los rectifique o ratifique y desde luego da a los particulares la protección de corregir la violación cometida en sus derechos.

Andrés Serra Rojas define al recurso administrativo como "Una

defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la autoridad que lo dicta, al superior jerárquico u otro órgano administrativo para que lo revoque, anule o reforme".⁴

Como puede observarse el recurso administrativo según el autor que acabamos de mencionar, es un medio de defensa jurídica y en el caso de la seguridad social el recurso de inconformidad es el derecho que tiene el particular para impugnar un acto definitivo emitido por el instituto que lesione su esfera jurídica y que se presentan ante el propio instituto para que éste lo revoque, modifique o confirme.

Por otro lado, Gabino Fraga señala que recurso administrativo constituye "un medio legal de que se dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, anule o reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".⁵

4 SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I, Porrúa, México, 1972, p. 446.

5 FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1969, p. 451.

Este autor tiene la misma idea que Andrés Serra Rojas, aclarando que el acto a impugnar debe ser definitivo tal y como lo establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Por último, Juan Velázquez Manzanita señala que el recurso administrativo es "Un medio legítimo de defensa que tiene el gobernado frente a la administración cuando esta ha afectado su esfera jurídica por un acto ilegítimo o inoportuno a fin de que lo corrija con un nuevo pronunciamiento que traiga consigo su anulación o revocación".⁶

Dicho autor se refiere al recurso administrativo, que en este caso es el recurso de inconformidad de que se vale el patrón o derechohabiente para impugnar un acto que afecte su esfera jurídica para que el propio instituto lo revoque o anule.

Con cada una de las anteriores definiciones buscamos ante todo encontrar la relación entre los particulares y la administración pública, cuando ésta ha afectado su esfera jurídica a fin de que dicho acto sea corregido, emitiendo uno nuevo que lo anule revoque o reforme, esto conduce a cerciorarse que se está cumpliendo el recurso administrativo en pro de los

⁶ VELÁZQUEZ MANZANITA, Juan. La inconformidad ante el H. Consejo Técnico del IMSS, Ob. cit., p. 66.

particulares, es decir, que el recurso administrativo se somete a la propia organización gubernamental, al mismo funcionario o al superior jerárquico a quién se solicita enmienda o rectifique el acto administrativo que causa agravios a un particular y en ocasiones al interés general.

Es importante señalar que la sola existencia de una resolución administrativa emitida en contra de un particular, no implica que pueda impugnarse en un recurso administrativo, sino que debe reunir ciertas características para que sea una resolución impugnable mediante el recurso administrativo, estas características son las siguientes: definitiva, personal, concreta, que cause un agravio, que sea nueva y que conste por escrito, excepción hecha de la derivada de una negativa ficta.

Una resolución administrativa es definitiva cuando no admite revisión de oficio, esto es, cuando la autoridad no puede por sí modificar su propia resolución.

Es personal y concreta cuando afecta la esfera jurídica de un gobernado, esto es, cuando va dirigida a una persona determinada y verse sobre una situación específica, por lo anterior no se puede interponer recurso administrativo en contra de las resoluciones de carácter general, abstracta e

impersonal.

El recurso administrativo no procede contra resoluciones impersonales, en virtud de que una resolución de este tipo no puede reparar perjuicios inmediatos o concretos sino hasta su aplicación ya que si la resolución es impersonal, general y abstracta causa con su sola expedición, perjuicios inmediatos o irreparables, procede en su contra el Juicio de garantías.

Una resolución administrativa causa agravio cuando la misma origina un perjuicio o lesiona un interés legítimo, directa o indirectamente.

Debe constar por escrito, salvo en el caso de una negativa ficta.

Una resolución administrativa es nueva; cuando su contenido no ha sido del conocimiento del particular con anterioridad.

Una vez que hemos señalado lo anterior, podemos decir que las características más importantes del recurso administrativo son:

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

2. Determinación de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
3. La existencia de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso y especificación de pruebas.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.
7. El acto que se combate debe ser un acto definitivo, con efectos inmediatos, no referirse a un acto de mero trámite administrativo.
8. La afectación a la esfera jurídica del gobernado debe ser de índole constitucional (garantía de legalidad, formalidad y oportunidad).

En efecto, esta autoridad puede ser la misma que dictó el acto; o ante la autoridad jerárquicamente superior o un órgano especial, distinto a los dos anteriores, autoridades todas ellas a quienes la Ley les otorgó una serie de facultades por medio de las cuales, puede decretar simplemente la anulación o reformar el acto impugnado o además reconocer el derecho del recurrente sujetándose al examen de los agravios aducidos, o bien, en algunas circunstancias, la de estudiar no solamente la legalidad sino también la

oportunidad de impugnación del acto.

4. Fundamento del recurso administrativo.

Una vez que se han mencionado los medios más usuales de que los particulares se valen para obtener la modificación de las resoluciones administrativas, sin que la ley establezca la obligación de revisar dichas resoluciones, debemos señalar aquellos medios que nuestra legislación ha establecido como verdaderos recursos administrativos y, entre ellos, están la revocación.

En efecto, el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, textualmente establece: "I. El recurso de revocación procederá contra: a) Determinar contribuciones, accesorios o aprovechamientos. b) Negar la devolución de cantidades que proceden conforme a la ley. c) Dictar las autoridades aduaneras. d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de éste Código. II. Los actos de autoridades fiscales federales que: a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que el monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a

recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código. b) Se dista en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley . c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código. d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del mismo Código”.

En el recurso administrativo de inconformidad, este artículo no se aplica en virtud de que el recurso de revocación se encuentra regulado en el artículo 26 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social y procede en contra de las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del recurso o de las pruebas ofrecidas, debiéndose presentar este recurso dentro de los tres días siguientes a aquel que surta sus efectos la notificación del acto impugnado.

Debe señalarse así también que el recurso administrativo tiene su fundamento legal en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, que a la letra estipula “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derecho sino mediante juicio seguido ante los tribunales

previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. En los juicios del orden civil queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho*.

Existen casos de excepción contenidos en la misma Constitución, sin embargo, la Ley, en cada materia, debe señalar la garantía de audiencia y de defensa para garantizar los derechos de legalidad y seguridad jurídica de los particulares ante los actos administrativos. En el caso que nos ocupa; como lo es el recurso administrativo de inconformidad la Ley del Seguro Social en su artículo 274, y en el reglamento del mismo numeral, se establecen las bases y procedimientos a seguir por el particular para hacer valer estas garantías.

5. Naturaleza técnico jurídica del recurso administrativo.

El estudio de la naturaleza del recurso administrativo hace surgir la

cuestión de si la autoridad administrativa que lo resuelve, ejecuta al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

En favor de la primera postura pueden señalarse las siguientes razones;

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

En segundo lugar, que el recurso este regulado en las leyes con un procedimiento semejante al judicial, pues en él se establecen formalidades especiales para iniciarlo, términos de prueba y proyecto resolutivo.

Ahora bien, en contra de la primera solución se sostiene que el recurso no implica una función jurisdiccional sino simplemente administrativa, trae también un buen número de razones a su favor.

En efecto, se afirma que en el recurso administrativo no existe una verdadera controversia, pues para ello sería indispensable que las

pretensiones de la administración fueran contradictorias con las del particular, pero esto no sucede pues mientras no se haya agotado la vía administrativa, dentro de la cual encaja el recurso, no podría afirmarse que la administración sostiene un punto de controversia con el particular.

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

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

Nos parecen más fundados los argumentos que sostienen que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional, sobre todo si se considera, como se acaba de indicar, que no hay una autoridad distinta de las partes que resuelve la controversia.

No debe tomarse como recurso administrativo la solicitud de reconsideración que exclusivamente se funda en el derecho de petición establecido en el artículo 8o. constitucional, ya que es aplicable a la revisión jerárquica cuando no concurren los elementos esenciales para la existencia de un recurso.

6. Principio de definitividad de la resolución administrativa.

El recurso administrativo se sustenta en un importante principio de definitividad y conforme a este principio la declaratoria que haga la autoridad administrativa en torno a la procedencia o improcedencia del acto reclamado debe tener carácter definitivo, lo cual significa que la misma autoridad no podrá emitir un dictamen posterior sobre el mismo punto de controversia sin importar la naturaleza de este último.

Es importante hacer mención que el artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone que "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...".

Por otro lado, el artículo 4o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece "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...".

De la transcripción de los artículos antes mencionados se desprende que el acto que se pretenda combatir en el recurso de inconformidad, deberá ser un acto definitivo con efectos inmediatos, es decir, que lesione los derechos o intereses legítimos de las personas.

El concepto de definitividad de una resolución administrativa tiene contenidos diferentes en el campo procesal y en el procedimiento administrativo, por lo que no es válido confundirlos, toda vez que para los efectos del recurso, la definitividad de las resoluciones administrativas se da, cuando presenta las siguientes características, que no admitan revisión de oficio y que la autoridad no pueda por sí modificarlos.

En materia del juicio contencioso administrativo la característica de definitividad resulta de la determinación que la ley procesal establece como en el caso del juicio de nulidad, en el que la calidad de definitividad se da en los términos de la fracción VI del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación

interpretado en sentido contrario cuando no procede algún recurso o medio de defensa en contra de la resolución, o más específicamente señalado en estos términos en el último párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que señala: "El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se pronuncien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I.- Las dictadas por las autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para una liquidación...".

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideran definitivas cuando no admiten recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

De lo anterior resulta que es distinto el término de la definitividad para efectos procesales y para el procedimiento administrativo.

El recurso de inconformidad es un recurso administrativo que se interpone en contra de un acto definitivo que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social y que afecte su esfera jurídica para que el propio Instituto lo

modifique, revoque o anule; dicho recurso debe interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

La presentación del escrito de inconformidad se hará en la Delegación correspondiente al domicilio fiscal del recurrente. Suele suceder que en ocasiones impugnan la orden de visita o el cómputo de semanas cotizadas, actos que de ninguna manera se pueden considerar como definitivos y, por tanto se desecha o sobresee según sea el caso, el recurso de inconformidad interpuesto.

CAPÍTULO II

El recurso de inconformidad

1. Origen del recurso de inconformidad.

Las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permita, pero ocurre que las autoridades unas veces por error y otras por no cumplir con los requisitos de ley para obtener determinadas prestaciones, llegan a emitir actos o dictar resoluciones que lesionan intereses o derechos de los asegurados.

El recurso de inconformidad que establece la Ley del Seguro Social es de mayor importancia dentro del Instituto, puesto que todos los problemas que en el Instituto confrontan patrones y trabajadores en toda su complejidad se encausan y dirimen precisamente a través de dicho recurso.

Expuesto lo anterior, es indispensable precisar como premisa fundamental, que el departamento de inconformidades de la delegación del Instituto correspondiente es el encargado de tramitar los recursos de inconformidad, por lo tanto, no es tribunal en el que se resuelvan controversias que puedan afectar los derechos del Instituto frente a terceros, no puede sólo

porque es el propio Instituto quien resuelve las inconformidades.

Ahora bien, como anteriormente habíamos señalado, el artículo 274 de la Ley de la Materia establece que "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...". Por otro lado, el artículo 275 de la Ley del Seguro Social dispone "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que ésta 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".

Del contenido de las disposiciones mencionadas, se determinan en primer lugar que el recurso de inconformidad sólo procede contra actos definitivos que lesionen los derechos de las personas; en segundo lugar, se da la oportunidad de acudir en vía de aclaración para que la oficina generadora del acto lo revise y con ello se evite la interposición del recurso de inconformidad y en tercer lugar se faculta al asegurado o a sus beneficiarios a acudir previamente al recurso de inconformidad, posibilidad ésta última que no se concede tratándose del cobro de cuotas, recargos o de capitales

constitutivos, en el que es necesario agotar la aclaración y, en su caso, el recurso de inconformidad previo al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Como ya hemos señalado los medios de defensa que consigna la Ley del Seguro Social contra actos que lesionen los intereses del patrón, trabajador, asegurado o beneficiario, es la aclaración o el recurso de inconformidad que señala el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, por lo que nos vamos a referir exclusivamente al recurso de inconformidad del cual existe un ordenamiento denominado Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta actualmente con cuatro Delegaciones en el Distrito Federal, de las cuales derivan subdelegaciones y estas a su vez se conforman de departamentos y oficinas. Ahora bien, al actuar todas estas dependencias a nombre del Instituto, pueden emitir actos que lesionen la esfera jurídica del gobernado, para resolver esta situación se estableció en la Ley del Seguro Social el recurso de inconformidad con la finalidad de que la autoridad revise los actos del inferior, confirmando, revocando o anulando dicho acto.

2. Antecedentes del recurso de inconformidad.

El Estado Mexicano surgido de la Revolución de 1910, a través de sus legítimas autoridades, creó y luego reformó la ley encargada de hacer efectivos los principios, primero de la seguridad social y más tarde de la solidaridad social.

Los hombres que intervinieron más decisivamente en la formulación y expedición de la Ley del Seguro Social fueron el Lic. Ignacio García Téllez que coordinó los trabajos para su estudio y redacción; y los generales Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, el primero promovió los trabajos previos y el segundo se encargó de decretarla y de hacerla cumplir, implantando los servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, primero en el Distrito Federal y después en el resto del país, aquel incipiente organismo ha llegado a ser una realidad en la que la protección social no conoce distinción entre trabajadores, patrones, campesinos y ciudadanos.

El proyecto en cuestión constaba de diez capítulos: I.- Disposiciones generales, II.- De los salarios y cuotas, III.- Del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, IV.- Del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, V.- De los seguros de invalidez,

vejez, cesantía y muerte, VI.- Del seguro facultativo y de los adicionales, VII.- De la inversión de las reservas, VIII.- Del procedimiento para dirimir controversias, IX.- De las responsabilidades y sanciones, desglosados en 142 artículos aparte de otros ocho transitorios.⁷

La Ley del Seguro Social implantó en nuestro país a través de su artículo 133 el recurso de inconformidad, y como hasta el momento de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social no existía una instancia ante la cual se pudiera acudir en vía de inconformidad cuando se afectara la esfera jurídica del gobernado por una resolución o acto del Instituto, el legislador se vio en la necesidad de tomar en cuenta los recursos administrativos e implantarlos como medios de defensa en favor de los particulares, tomando en cuenta que el Instituto ha sido declarado con el carácter de autoridad administrativa, especificando toda esta situación en la exposición de motivos de la ley original en el capítulo denominado del procedimiento para dirimir controversias.

El procedimiento administrativo antes mencionado es lo que conocemos por el recurso de Inconformidad consagrado en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social del año de 1943 y que textualmente establecerá "... En

⁷ Ley del Seguro Social. 31 de diciembre de 1942. Diario Oficial de la Federación. 19 de enero 1943.

caso de inconformidad de los patrones, asegurados o sus familiares beneficiarios sobre inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantías de subsidios y pensiones; distribución de aportes por valuaciones actuariales; liquidaciones de cuotas; fijación de clases o grados de riesgos; pago de capitales constitutivos, así como cualquier acto del Instituto que lesione los derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva. Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto se tendrán por consentidas por las personas a quienes se refieren o a quienes afecte si no se presenta inconformidad acerca de los mismos”.

Actualmente el recurso de inconformidad se encuentra regulado en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social que señala: “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 hubieran sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos”.

En este precepto se encuentra la génesis del recurso de inconformidad como un recurso administrativo que se presenta ante el Instituto Mexicano del Seguro Social para la defensa de los intereses del patrón y asegurado que se vean afectados en su esfera jurídica.

Con el artículo 133 la Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943, entró en vigor el primer reglamento que vino a regular el procedimiento a seguir para hacer valer el recurso de inconformidad.

Treinta años después de la expedición de la primitiva ley, el Presidente de la República Mexicana, José López Portillo tuvo la inquietud por redactar un nuevo texto para la Ley del Seguro Social, substancialmente diferente, creándose la nueva Ley del seguro Social de 1973.

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

Para el estudio y análisis del presente capítulo, debemos empezar

por definir que significa Reglamento.

Gabino Fraga define el Reglamento como "Norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".⁸

Para este autor el término reglamento significa la norma jurídica emanada del poder ejecutivo, dictada para facilitar el cumplimiento de las leyes expedidas por el poder legislativo.

Rafael de Pina lo define como el "Conjunto de normas de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública".⁹

En consecuencia, reglamento es un conjunto de disposiciones orgánicas emanadas por el poder ejecutivo para hacer efectivo el cumplimiento de las leyes.

⁸ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. cit. p. 104.

⁹ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Décima sexta edición, Porrúa, México, 1989, p. 422.

El reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social actual se compone de cuatro capítulos y tres artículos transitorios, el primer capítulo se refiere a disposiciones generales y en él se encuentran diez artículos, los cuales se refieren a las leyes supletorias a las que se puede acudir, a cargo de quién estará el trámite del recurso, los requisitos a los cuales debe sujetarse el escrito de inconformidad, el tiempo para la interposición del mismo, la manera en la cual deben hacerse las notificaciones y a quien debe notificarse, la manera para acreditar la personalidad por parte del representante legal y, por último, como se llevan a cabo las actuaciones en los recursos de inconformidad.

El capítulo segundo corresponde a la tramitación del recurso, el cual está basado en catorce artículos los cuales dan a conocer el término para solicitar los informes respectivos a las dependencias del Instituto, plazo en el cual deben rendirse y la resolución que pone fin al recurso de inconformidad interpuesto.

El capítulo tercero corresponde al recurso de revocación que se puede interponer en contra de las resoluciones dictadas por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas.

Por último, el capítulo cuarto se refiere a la suspensión del procedimiento económico-coactivo, y en el que se indica por quién será ordenada la suspensión y con apego a la norma que se pretenda.

Debe señalarse que la tramitación del recurso de inconformidad a que hace alusión el artículo 274 de la Ley del Seguro Social se ajustará a las disposiciones previstas en el Reglamento del artículo 274 de la misma Ley o, en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Federal del Trabajo.

El trámite del recurso de inconformidad estará a cargo de la Unidad de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. El Secretario General del Instituto o en su defecto el Prosecretario General autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes hasta poner los expedientes en estado de resolución, teniendo los funcionarios, facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución cuando sea procedente.

4. Los consejos consultivos y sus atribuciones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social pretende dotar de sistemas

que facilitan la solución a los problemas que se le plantean, así como la rapidez en la resolución de los mismos, sobre todo que representarán mayor economía en la tramitación del recurso de inconformidad, ya que la función primordial del Instituto es prestar seguridad.

Ahora bien, el órgano competente para conocer del recurso de inconformidad es en primera instancia el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, tal y como lo previene el artículo 274 de la Ley del Seguro Social pero esta autoridad autoriza al Consejo Consultivo Delegacional, para resolver el recurso de inconformidad, esto en términos del artículo 253 fracción XIII de la ley mencionada anteriormente, artículos que se transcriben para una mayor comprensión.

"Artículo 253.- El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes; fracción XIII.- Autorizar en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley del Seguro Social".

"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...".

Debemos indicar que cuando el Consejo Técnico autoriza al Consejo Consultivo para resolver el recurso, las funciones que competen a la Unidad de Inconformidades se desempeñarán por los servicios jurídicos delegacionales y las atribuidas al Secretario General del Instituto por el Secretario del Consejo Consultivo.

El inconforme puede en forma optativa dirigir su recurso tanto al Consejo Técnico como al Consejo Consultivo, aclarando que en la práctica quien dicta el acuerdo que pone fin al recurso es el Consejo Consultivo de la Delegación que corresponda al domicilio fiscal del recurrente y no el Consejo Técnico ya que esta autoridad va a resolver sobre asuntos especiales.

En el presente caso es aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra señala: "Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social.- Son Competentes para resolver los recursos de inconformidad. De acuerdo con los artículos 240 fracción VIII y 253 fracción XIII de la Ley del Seguro Social el Consejo Técnico del Instituto Mexicano de

Seguro Social esta facultado para organizar sus dependencias, así como establecer y clausurar Delegaciones del Instituto, por otra parte, la fracción XIII del invocado artículo 253 señala como atribuciones del mismo Consejo autorizar en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Así mismo en el artículo 2o. del Reglamento de éste último precepto dispone que cuando el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos Delegacionales, en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la Ley del Seguro Social, las funciones que competen a la Unidad de inconformidades se desempeñarán por los Servicios Jurídicos Delegacionales y las atribuciones al Secretario General del Instituto, por el Secretario del Consejo Consultivo, con apoyo en estas disposiciones el Consejo Técnico estableció los Consejos Consultivos Delegacionales a los que autorizó mediante sus acuerdos 7239/79 del 29 de agosto de 1979 y 4650/81 del 22 de abril de 1981, para ventilar y resolver el recurso de inconformidad en la forma y términos establecidos en el Reglamento antes mencionado. Por consiguiente no puede negarse la competencia de los Consejos Consultivos Delegacionales para tramitar y fallar los recursos de que se trata medio aún cuando el particular que la objeto reconoce dicha competencia al presentar su inconformidad ante alguno de los repetidos Consejos". (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Segunda

época. año IV. No. 58. octubre de 1984. p. 207).

Al resolver el recurso de inconformidad el Secretario del Consejo Consultivo fundaba su competencia en los acuerdos 7239/79 y 4650/81 del 29 de agosto de 1979 y del 22 de abril de 1981 mismos que carecían de eficacia jurídica ya que no se habían publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Los Consejos Consultivos se encuentran facultados para ventilar el recurso de inconformidad en términos de lo dispuesto por el artículo 258 B fracción IV de la Ley del Seguro Social que a la letra indica "Ventilar y resolver en el ámbito de la circunscripción territorial de la Delegación, el recurso de inconformidad establece en el artículo 274 en los términos autorizados por el Consejo Técnico...".

Como puede observarse los Consejos Consultivos están facultados para tramitar y resolver el recurso de inconformidad, sin embargo, la ley establece un requisito para poder ejercer esa facultad y es como ya mencionamos la autorización previa que debe otorgar el Consejo Técnico a los Consejos Consultivos y en apoyo a esta disposición el Consejo Técnico autorizó a los Consejos Consultivos para los efectos mencionados mediante los acuerdos 7239/79 del 29 de agosto de 1979 y 4650/81 del 22 de abril de 1981.

A continuación transcribo el acuerdo 7239/79 del 29 de agosto de 1979 que señala: " Este Consejo Técnico aprueba el estudio realizado por el ciudadano Secretario General del Instituto, contenido en su oficio de fecha 24 de agosto de 1979 y al efecto señala lo siguiente: I.- De conformidad con la atribución establecida en el artículo 253 fracción XIII de la Ley del Seguro Social, se autoriza, en lo particular, a cada uno de los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y resolver el recurso de inconformidad en la forma y términos establecidos en el Reglamento del artículo 274 de la propia Ley del Seguro Social. II.- Estas facultades se confieren a partir del día 1 de octubre de 1979. III.- En los casos que no exista criterio definido por el Consejo Técnico, los Consejos Consultivos Delegacionales se abstendrán de resolver los recursos y turnarán el expediente integrado al primero de dichos Cuerpos Colegiados, para que éste sea el que resuelva. IV.- La Secretaría General supervisará permanentemente el estricto cumplimiento de las normas legales aplicables y la tramitación expedita del recurso en las Delegaciones Estatales y Regionales e informará periódicamente al Consejo Técnico de los resultados alcanzados. V.- El Consejo Técnico de conformidad con los informes que se reciban, podrá retirar la autorización concedida al Cuerpo Colegiado Delegacional que lo amerite, resumiendo la función que había delegado". ¹⁰

10 Acuerdo número 7239/79 del 29 de agosto de 1979. Diario Oficial de la Federación. 11 de enero de 1994.

Este acuerdo no reunía los requisitos de ley pues no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación, lo que ocasionaba que en los juicios fiscales presentados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se dejarán sin efecto las resoluciones dictadas por los Consejos Consultivos, ya que su competencia no estaba debidamente autorizada, por lo que con fecha 11 de enero de 1994, dicho acuerdo adquirió el carácter de obligatorio al ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, el acuerdo 4650/81 del 22 de abril de 1981 señala: "Este Consejo Técnico acuerda otorgar a los Consejos Consultivos de las Delegaciones del Valle de México, a partir del día 24 de abril de 1981, las facultades que a la fecha se han delegado a los Consejos Consultivos de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social. consistentes en: a) Ventilar y resolver el recurso de inconformidad, en los términos del acuerdo número 7239/79 dictado por este propio Cuerpo Colegiado con fecha del 29 de agosto de 1979...".¹¹

El acuerdo antes transcrito también carecía de sustentación legal, ya que no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación por lo que a partir del día 11 de enero de 1994 se hizo obligatorio. Así también dicho

¹¹ Acuerdo número 4650/81 del 22 de abril de 1981. Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1981.

acuerdo se refería a las Delegaciones del Valle de México y no a las Delegaciones del Distrito Federal por lo que lo hacía inaplicable para los Consejos Consultivos de estos últimos.

5. Competencia de los consejos consultivos regionales, estatales y del Distrito Federal.

Para poder determinar la competencia de los Consejos Consultivos, Regionales y del Distrito Federal tendremos que hacer mención a la única fuente de la cual podemos determinar la competencia de éstos y es a través de los acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, los cuales otorgaron a dichos Consejos la facultad para dar trámite a los recursos de inconformidad, dentro de su circunscripción territorial tal y como lo establece el artículo 258 B fracción IV de la Ley de la Materia. Enseguida transcribo el acuerdo número 1455/79 del 14 de febrero de 1979 que a la letra indica "Este Consejo Técnico, con objeto de fortalecer en los aspectos normativo y de control, la estructura orgánica del Instituto y con apoyo en lo dispuesto por los artículos 240 fracción VII y 253 fracción III de la Ley del Seguro Social aprueba en sus términos las bases propuestas para la desconcentración administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Valle de México, y para el efecto se crean seis Delegaciones con las características y delimitación geográfica

que se detallan en el documento que contiene el estudio respectivo".¹²

Por otro lado y con el acuerdo 8495/81 del 2 de septiembre de 1981, se establece la competencia territorial de los Consejos Consultivos Delegacionales para sustanciar y resolver el recurso de inconformidad, acuerdo que se transcribe a continuación "...I.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado por servicio y como manifestación del Poder Público Federal, desconcentra sus funciones siguiendo la política general dictada por el Ejecutivo y el ámbito específico administrativo jurisdiccional, lo ha hecho a través de la delegación de facultades conferidas por el Consejo Técnico a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y resolver los recursos de inconformidad que ante los mismos se plantean. Con este motivo y ante las reacciones variantes de los particulares afectados, que van desde alegar que, independientemente del lugar en que se hubiese generado el acto, el órgano administrativo jurisdiccional competente para conocer del recurso es el del domicilio de las oficinas centrales de la empresa, hasta interponer diversos recursos ante diferentes Consejos Consultivos, contra el mismo acto; en términos del buen gobierno, requiere definiciones precisas que, básicamente hagan respetar una correcta administración sin afectar derechos fundamentales de los particulares y da

¹² Acuerdo número 1455/79 del 14 de febrero de 1979. Diario Oficial de la Federación. 11 de enero de 1994

lugar a la necesidad de determinar el principio de competencia jurisdiccional de los citados Consejos Consultivos. IV.- Las reglas de competencia que deben ser observadas por los Consejos Consultivos Delegacionales son: a) será competente para conocer de los recursos el Consejo Consultivo radicado en el domicilio del inconforme, entendiéndose por éste en los términos del artículo 33 del Código Civil del Distrito Federal de aplicación en toda la República en materia federal, el lugar donde se realizaron las hipótesis que dieron origen a la actuación en esa circunscripción de la autoridad delegacional correspondiente... d) Tratándose de trabajadores asegurados o de sus beneficiarios en su relación con el Instituto, éstos no quedan sujetos a las normas del Código Civil, ya que debe haber una adecuación a lo que señala el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo para definir que hay una concurrencia por elección derivada de la misma protección al trabajador, que requiere no sólo que se le de el derecho, sino que se le faciliten los medios para poder ejercerlo. De esta suerte, será competente para conocer de los recursos interpuestos, tanto el Consejo Consultivo correspondiente al ámbito territorial en que el trabajador presta sus servicios, como el que corresponda al lugar donde radica la autoridad emisora o ejecutora del acto o bien el Consejo Consultivo Delegacional perteneciente al lugar del domicilio del inconforme, a elección de este último. e) Cuando se impugnen actos relacionados con cobros enviados en procuración, se observará lo siguiente: 1.- Si se combate sólo el

procedimiento de notificación, el consejo consultivo competente será aquel que notificó el acto. 2.- En caso de que argumenten motivos de inconformidad en cuanto al fondo del crédito mismo, será competente el Consejo Consultivo de la Delegación que emitió la cédula de liquidación. f) teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 213 bis del Código Fiscal de la Federación de aplicación supletoria, en la especie, en los casos en que ante un consejo consultivo delegacional se promueva un recurso de inconformidad que por razón de territorio deba ser conocido por otro, aquél se declarará incompetente de plano y enviará los autos al consejo consultivo que, en su concepto, corresponda ventilar el asunto. Este último, dentro de los cuarenta y ocho horas siguientes, decidirá de plano si acepta o no el negocio, en caso afirmativo, lo comunicará al Consejo que le turno los autos y al recurrente, en el supuesto de que no lo acepte, notificará su resolución al consejo que le remitió el expediente, así como al inconforme y enviará los autos al Consejo Técnico, por conducto de la Secretaría General del Instituto, con objeto de que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 240 fracción VIII de la Ley del Seguro Social y 15 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria, se decida lo procedente".¹³

13 Acuerdo número 8495/81 del 2 de septiembre de 1981 emitido por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Consideramos que la aplicación de este acuerdo es muy importante, ya que en el se establecen las reglas de competencia que deben observar los Consejos Consultivos para substanciar y resolver los recursos inconformidad que ante ellos se plantean. Ahora bien, en el acuerdo se menciona que serán competentes para conocer del recurso el Consejo Consultivo radicado en el domicilio fiscal del recurrente, tratándose de trabajadores asegurados o beneficiarios es competente el correspondiente al ámbito territorial en que el trabajador presta sus servicios, como el que corresponde al lugar donde radica la autoridad emisora o bien el Consejo Consultivo que se encuentra cerca del domicilio del inconforme. En la práctica, el asegurado puede interponer discrecionalmente su recurso ante cualquier Consejo Consultivo siendo mejor que lo presente ante el Consejo Consultivo de la circunscripción territorial que corresponda a su domicilio, ya que ahí se encontrarían todas las dependencias involucradas y esto ayudaría a que el expediente se integrara más rápido y se dictara en un tiempo más corto el proyecto resolutivo.

Cuando se recurran actos relacionados con cobros enviados en procuración de cobro y el promovente sólo impugne la notificación, el Consejo Consultivo competente será aquel que notificó el acto y en el caso de que argumenten motivos de inconformidad en cuanto al fondo, será competente el Consejo que emitió el acto ya que éste contaría con todos los elementos

necesarios que sustentarán la emisión de un crédito.

Con esta medida el Consejo Consultivo de cada Delegación se hace responsable de los actos que el mismo emite y va a resolver sobre estos mismos tomando en cuenta su circunscripción territorial. Suele suceder que determinado Consejo Consultivo resuelve un recurso que no le corresponde por circunscripción territorial confirmado un o más créditos, resolución que es impugnada ante el Tribunal Fiscal de la Federación y la sala correspondiente deja sin efecto la citada resolución por la sencilla razón de que la autoridad que resolvió el recurso no es competente para ello.

Posteriormente el Consejo Técnico, en sesión celebrada el 18 de mayo de 1988, emitió el acuerdo 304/88 el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1988, mismo que a la letra indica: "Este Consejo Técnico, con fundamento en los artículos 240 fracción VII, 252 y 253 fracción III de la Ley del Seguro Social y en relación al acuerdo 1284/85 del 4 de septiembre de 1985 mediante el cual este Consejo Técnico autorizó el programa de desconcentración y razonificación de las delegaciones del Valle de México con el propósito de implantar la segunda fase de la tercera etapa del mencionado programa acuerda: I.- Cambiar la denominación de las Delegaciones del Valle de México por las Delegaciones del Distrito Federal;

establecer diez Subdelegaciones dependientes de cuatro Delegaciones, en el ámbito territorial del Distrito Federal, en sustitución de las actuales agencias administrativas: modificar los perímetros jurisdiccionales de las Delegaciones y definir su circunscripción subdelegacional en el Distrito Federal; modificar la circunscripción territorial y la denominación de las oficinas para cobros del Instituto Mexicanos del Seguro Social en el Distrito Federal para quedar como sigue; se modifica la denominación de la Delegación No. 3 del Valle de México por la Delegación 1 Noroeste del Distrito Federal y se establece en su jurisdicción 3 subdelegaciones que son: 1 Magdalena de las Salinas; 2 Santa María la Rivera y 3 Polanco. La delegación 4 del Valle de México por la Delegación 4 Sureste del Distrito Federal y se establecen dos subdelegaciones que son 9 Santa Anita y 10 Churubusco. La Delegación No. 2 del Valle de México se modifica por la Delegación 2 Noroeste del Distrito Federal estableciéndose dos subdelegaciones que son 4 Guerrero y 5 Centro. Por último la Delegación 6 del Valle de México pasa a ser la Delegación 3 Suroeste del Distrito Federal y se establecen tres subdelegaciones que son 6 Piedad Narvarte, 7 Del Valle y 8 San Ángel...".¹⁴

Con este acuerdo se cambia la denominación de las Delegaciones del Valle de México por Delegaciones del Distrito Federal, creando cuatro

14 Acuerdo número 304/88 del 18 de mayo de 1988. Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1988.

delegaciones y diez subdelegaciones, señalando su circunscripción territorial, por lo que la tramitación y la resolución de los recursos de inconformidad son resueltos por las Delegaciones, Subdelegaciones y Consejos Consultivos Delegacionales según corresponda, tomando en cuenta para ello la ubicación del domicilio del interesado.

Actualmente la circunscripción territorial de la autoridad que emite créditos fiscales se encuentra regulada en el Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su artículo cuadragésimo noveno, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1996. Por lo que es conveniente que a partir de esta fecha se señale en el cuerpo de las liquidaciones que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social el artículo cuadragésimo noveno del Reglamento citado y que regula la circunscripción territorial de la autoridad emisora y no el acuerdo 304/88 del 18 de mayo de 1988. Si se corrige ésta situación los juicios fiscales se ganarían por esta simple razón, cuando el inconforme hiciera valer el agravio referente a la circunscripción territorial de la autoridad que emite los créditos fiscales.

CAPÍTULO III

La tramitación del recurso de inconformidad.

1. Requisitos del recurso de inconformidad.

El artículo 3o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, señala que "El escrito mediante el cual se interponga el Recurso de Inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos: a.- Expresará el nombre y domicilio del recurrente así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso. b.- mencionará con precisión la oficina o funcionario del que emane el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste este acto citando, en su caso, las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que consta la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta le hubiere sido dada a conocer. c.- hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y d.- contendrá una relación de las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso".

Consideramos que si bien es cierto dicho artículo dispone que el escrito con el que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a

formalidad alguna, también es cierto que señala las formalidades necesarias a satisfacer para la interposición del recurso. No obstante lo anterior, pasaremos a comentar los requisitos señalados en el artículo tercero mencionado y aún cuando dicho artículo no lo menciona diremos que el escrito de inconformidad debe ser dirigido al Consejo Consultivo Delegacional o Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora bien, la expresión del nombre, número de registro patronal o número de afiliación atiende a un principio de lógica, ya que son elementos que no pueden faltar en un escrito es decir, en cuanto a señalar al nombre de la persona que promueve es para que el Abogado Procurador, al admitir a trámite el recurso determine a que persona le va a contestar o a requerir cuando se considere que los elementos probatorios son insuficientes para resolver el recurso.

La expresión del domicilio atiende básicamente a que en el área de inconformidades en donde se esté tramitando el recurso se emitirán diversos acuerdos o en su caso la resolución que pone fin al recurso, los cuales deberán notificarse siguiendo las formalidades que para el efecto establecen los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación en el domicilio señalado para tal fin.

Por otro lado y por lo que se refiere a la manifestación del registro patronal o número de afiliación, se ha visto que dado el número de asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social, existen muchos homónimos y la única manera de diferenciarlos para efectos de solicitar con precisión los datos correspondientes es señalando los datos mencionados.

En cuanto a que debe precisarse la oficina o funcionario de donde emana el acto reclamado, es con el objeto de que la solicitud de informes a dependencias se dirija al departamento que emitió el acto y esa autoridad esté en posibilidades de remitir la documentación solicitada que puede tratarse de cuotas obrero patronales, aumento de grado de riesgo; capital constitutivo, negativa de pensión o de pago de gastos de funeral por lo que la integración del expediente se realizará en forma más rápida y eficiente y en consecuencia el proyecto resolutivo se dictará en un tiempo más corto.

En el apartado referente a que se hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma, se refiere a que en forma ordenada y cronológica se expongan los hechos que motivan el recurso, señalando el o los artículos que se consideren violados.

Con relación al inciso D del artículo tercero del reglamento señalado,

debe de indicarse que aún cuando no se resalta el capítulo de hechos, también es cierto que se desprende del inciso citado, cuando se refiere "... Los hechos en que apoye el recurso...". En consecuencia en el escrito de inconformidad se debe de indicar un apartado para el capítulo de hechos los cuales se recomienda exponer en párrafos separados y numerados.

En cuanto a que el recurso de inconformidad debe contener una relación de las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoya el recurso, esto es de suma importancia, ya que si obran en poder del recurrente las pruebas con las que se desvirtúa lo afirmado por el Instituto, el recurso se resolverá en un plazo corto, es decir, si se trata del cobro de cuotas obrero patronales, el inconforme se evitara todo lo concerniente al procedimiento administrativo de ejecución, ya que el área de inconformidades de inicio determinará si esta se encuentra debidamente fundada y motivada para confirmarla o si carece de estos requisitos para dejarla sin efecto, independientemente de esto y aún en el caso de que no se anexe prueba alguna el área de inconformidades recabará de las dependencias correspondientes los informes respectivos y dictará la resolución que corresponda. En el recurso de inconformidad se aceptan todo tipo de pruebas excepto las que vayan en contra de la moral y el derecho.

2. El promovente del recurso de inconformidad.

Como ya hemos señalado, los patrones y demás sujetos obligados por el régimen del Seguro Social, al igual que los asegurados y beneficiarios del mismo, tienen la facultad derivada del artículo 274 de la Ley del Seguro Social de inconformarse respecto de los actos definitivos dictados en materia de seguridad social, que consideren contrarios a sus derechos o intereses legítimos, emanados y realizados por el Instituto Mexicano del Seguro Social a través de sus órganos, dependencias o funcionarios, a fin de que tales actos sean revocados, modificados o substituidos por otros.

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social, señala "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...". En consecuencia cualquier persona física o moral que vean afectados sus intereses por un acto definitivo del Instituto puede interponer recurso de inconformidad.

Los actos que se pueden recurrir en recurso de inconformidad son entre otros los siguientes:

- a) Los capitales constitutivos derivados de riesgos de trabajo;
- b) La colocación incorrecta de la clase y grado de riesgo.
- c) Dictamen de sustitución patronal.
- d) Reintegro de gastos erogados en servicio médico particular.
- e) El cobro de cuotas derivadas de la presentación extemporánea de los avisos afiliatorios.
- f) La afiliación de trabajadores con diverso patrón.
- g) Liquidaciones de recargos.
- h) Negativa de la cuantía de ayuda para matrimonio.
- i) Negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social a otorgar certificados de incapacidad.
- j) Por la cuantía de subsidios en caso de enfermedad o maternidad.
- k) Por la cuantía de subsidios por riesgo de trabajo.
- l) Por la negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social para otorgar pensión de invalidez, vejez y cesantía de edad avanzada.
- m) Por la fecha de vigencia de la pensión de que se trate.
- n) Por la cuantía de la pensión, ya sea en relación a las semanas cotizadas.
- o) Por la suspensión de una pensión de que se trate.
- p) Por la negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social a estimar como beneficiarios a la concubina, concubino, esposa y esposo.
- q) La negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social en otorgar pensiones a

los beneficiarios, por viudez, orfandad y ascendientes.

Cualquier persona física o moral puede interponer recurso de inconformidad en contra de un acto definitivo que emita el Instituto Mexicano del Seguro Social y que lesione su esfera jurídica.

3. Las pruebas en el recurso de inconformidad.

A. Prueba documental.

En este capítulo estudiaremos los medios probatorios que se pueden ofrecer en el recurso de inconformidad y que son de vital importancia para resolver el recurso, por tanto, empezaremos por dar algunas definiciones sobre la prueba documental.

Inicialmente señalaremos que el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su artículo 278, dispone "Para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, puede el juzgador valerse de cualquier persona sea parte o tercero y de cualquier cosa o documento ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitación que las pruebas no estén prohibidas por la

ley, ni sean contrarias a la moral".¹⁵

Es importante que el promovente del recurso de inconformidad anexe a este las pruebas que considere pertinentes para acreditar su dicho.

Por otro lado, la Ley Federal del Trabajo estatuye en su artículo 795 que "Son documentos públicos, aquellos cuya formulación está encomendada por la ley a un funcionario investido de fe pública, así como los que expida en ejercicio de sus funciones".¹⁶

En el recurso de inconformidad el documento privado carece de validez, ya que no se encuentra certificado por un funcionario investido de fé pública.

Ahora bien, para Eduardo Pallares, prueba significa "Todo aquello que pueda servir para lograr la evidencia mencionada".¹⁷

Así también para el autor antes mencionado la prueba documental

15 Código de Procedimientos Civiles del D.F. Octava edición, Editores S.A. de C.V., México, 1993.

16 Ley Federal del Trabajo. Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Octava edición actualizada.

17 PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Ob. cit. p. 351.

puede ser "Todo aquello que enseña algo".¹⁸

Aún cuando este autor es muy claro en cuanto a la prueba documental, el inconforme confunde la prueba documental con la exhibición del acto reclamado, por ejemplo cuando se trata de créditos fiscales exhibe la liquidación combatida cuando debería exhibir listas de raya, nóminas o incapacidades con las que demostrará la ilegalidad de dicha liquidación.

José Larrañaga y Rafael De Pina definen a la prueba documental llamada también literal como "La que se hace por medio de documentos en la forma prefijada en las leyes procesales".¹⁹

Al resolver un recurso de inconformidad, el Instituto está obligado a admitir, desahogar y valorar debidamente todas las pruebas documentales que los particulares ofrezcan y que estén reconocidas por la ley, pues estas son un elemento esencial en la defensa de los particulares que les permite, mediante la interposición de recursos administrativos, acreditar la veracidad de los hechos en que apoyan sus conceptos de legalidad y si las pruebas no tienen algún defecto en sí por su conexión con los puntos controvertidos o por su

¹⁸ Ibidem. p. 380.

¹⁹ DE PINA VARA, Rafael y José Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Décimo segunda edición, Porrúa, México, 1982, p. 319.

idoneidad al respecto y si no son contrarias al derecho deben ser admitidas y desahogadas, en caso contrario el Instituto deberá fundar adecuadamente el desechamiento o desestimación de las pruebas ofrecidas.

Con respecto a la prueba documental en el Recurso de Inconformidad, el artículo 12 del Reglamento de la materia dispone que "Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes a menos que por no estar a disposición del oferente deben recabarse por el departamento de inconformidades o por los servicios jurídicos delegacionales, caso en el cual el inconforme deberá señalar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios. Si en un plazo de 15 días hábiles no se recibe la documentación solicitada, tal circunstancia se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá para que dentro del término de 5 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, sea él quien recabe los documentos y rinda la prueba, apercibido que de no hacerlo, la misma se declarará desierta".

Consideramos que el artículo 12 del reglamento mencionado, se debe modificar por lo siguiente, en primer lugar se señala que el inconforme debe de aportar las pruebas que obren en su poder, si esto no es posible será

el departamento de inconformidades quien recabe la documentación necesaria, previa información del inconforme de donde puedan obtenerse, pero si en el término de 15 días no lo consigue, se le hará saber al promovente para que en el término de 5 días sea el quién recabe las pruebas; pero si en algunas ocasiones la autoridad no lo logra, menos lo va a conseguir el particular dentro del término legal que se le fije.

Enseguida transcribimos las siguientes tesis de jurisprudencia, que se refieren a la prueba documental en materia de inconformidades.

"PRUEBA DOCUMENTAL. Alcance de la.- Como la prueba documental es la constancia reveladora de un hecho determinado, lógicamente su alcance convencional no puede ir más allá de lo que en ella se contiene pues de ser así se desnaturalizaría la prueba de documentos". (Gaceta del Semanario Judicial Federal No. 52 T.C. del 3. C. Abril 1992. p. 49.).

"PRUEBAS.- La autoridad no tiene obligación de requerir más pruebas que las exhibidas en la inconformidad.- De conformidad con el artículo 54 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, la actora tiene obligación de probar sus afirmaciones, por lo que debe ofrecer y exhibir las

pruebas documentales que a su juicio resulten idóneas para desvirtuar los hechos consignados en un acta de visita en el momento en que resente su inconformidad contra ellos. En tal virtud las autoridad no tiene la obligación de requerirle la exhibición de pruebas que no haya ofrecido la inconforme". (Revisión No. 630/87.- Resuelta en sesión del 15 de marzo de 1991, por unanimidad de 7 votos.- Magistrada Ponente: Alma Peralta D'Gregorio.- Secretaría: Lic. María de Jesús Martínez.).

"PRUEBAS DOCUMENTALES OFRECIDAS EN EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.- Deben recabarse por la unidad de inconformidades o por los Servicios Jurídicos Delegacionales cuando el oferente manifieste que no están a su disposición.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 12 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes a menos que, por no estar a disposición de la oferente, deban recabarse por la unidad de inconformidades o por los servicios jurídicos delegacionales; por tanto, si la actora en el recurso de inconformidad ofreció una prueba documental que no se encontraba a su disposición e indicó el lugar en donde se podía obtener tal probanza, debió recabarse por la citada unidad de inconformidades o por los servicios jurídicos delegacionales".

"INCONFORMIDAD.- No es necesario que la autoridad provea el desahogo de pruebas documentales ofrecidas en esa instancia.- De acuerdo a lo previsto por el artículo 84 fracción VIII del Código Fiscal derogado, el visitado tenía 30 días (que posteriormente se amplían a 45) contados a partir de que presentaba su escrito y ofrecía las pruebas documentales pertinentes para exhibir estas últimas. Ahora bien, para respetar este derecho del interesado bastaba con que la autoridad observara una conducta pasiva limitándose a esperar durante dicho plazo legal la exhibición de las probanzas, sin que fuera necesario requerirlas, ya que dada la naturaleza de la prueba documental bastaba con la exhibición de esta para que procediera su valoración". (Revisión No. 713/82.- Resuelta en Sesión del 27 de noviembre de 1990, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Juan Carlos Gómez Velázquez).

La prueba documental en el recurso de inconformidad es de suma importancia ya que con ella se desvirtua lo afirmado por el Instituto y prueba su dicho el inconforme, en consecuencia es básico que se presenten.

En este orden de ideas los documentos se clasifican según Eduardo Pallares en "Solemnes, públicos, auténticos, privados, declarativos, informativos, anónimos, nominales, autógrafos, heterógrafos, originales, copias

y documentos en blanco".²⁰

Para nuestro estudio y de los documentos antes señalados tiene mayor interés los documentos públicos y privados.

a) Prueba pública.

Rafael De Pina y José Castillo Larrañaga señalan que documentos públicos "Son los otorgados por autoridades o funcionarios públicos dentro de los límites de sus atribuciones o personas revestidas de fe pública dentro del ámbito de su competencia en legal forma."²¹

Por otra parte, José Becerra Bautista señala que los documentos públicos son "Los escritos que consignan en forma auténtica hechos o actos jurídicos realizados ante fedatario o autoridad en ejercicio de sus funciones y por ello expedidos para certificarlos".²²

La prueba pública tiene mayor valor probatorio ya que se encuentra realizada ante fedatario público en ejercicio de sus funciones.

20 PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Ob. cit. p. 381.

21 DE PINA VARA, Rafael. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Ob. cit. p. 319.

22 BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México. Octava edición, Porrúa, México, 1980, p. 137.

Para los autores antes mencionados los documentos públicos se clasifican a su vez en notariales o instrumentos autorizados por los notarios; administrativos expedidos por funcionarios en el desempeño de su cargo dentro del límite de sus atribuciones judiciales derivados del ejercicio de la función y mercantiles autorizados por quienes tienen según la legislación correspondiente funciones de carácter notarial en esta materia.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, los documentos públicos hacen prueba plena, por lo que a pesar de exhibirse en copias fotostáticas debe seguirse la regla contenida en el artículo 207 del mismo ordenamiento legal antes mencionado que establecen que las copias hacen fe de la existencia de los originales, pues para el caso de que la misma autoridad que los emite objete su valor probatorio, deberá probar la causa de la objeción, ya sea que sean falsos o se encuentren alterados en su contenido, pues de no hacerlo se concluirá que el documento exhibido en copia fotostática proveniente de la autoridad que objeta su contenido tiene pleno valor probatorio, ya que no probó la causa de su objeción.

b) Prueba privada.

José Larrañaga y Rafael De Pina definen a los documentos privados como "Aquellos en que se consigna alguna disposición o convenio por personas particulares, sin la intervención de escribano (notario), ni de otro funcionario que ejerza cargo por autoridad pública o bien con la intervención de estos últimos pero sobre actos que no se refieren al ejercicio de sus funciones".²³

Cuando se trata de patrones que impugnan créditos fiscales es usual que el inconforme presente pruebas públicas y en el caso de derechohabientes pruebas privadas.

Para Eduardo Pallares documento privado es lo contrario de documento público y es el "Formado y expedido por los particulares o por funcionarios públicos cuando estos no actúan en ejercicio de sus funciones".²⁴

La copia fotostática de un documento público o privado como ya antes habíamos señalado carece de todo valor probatorio si no se exhibe con

23 CASTILLO LARRAÑAGA, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Ob. cit., p. 321.

24 PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil, Ob. cit., p. 393.

el original o debidamente certificada por el funcionario que haya dado fe de haber tenido el original a la vista.

Así también debemos señalar que los documentos privados se dividen en documentos privados propiamente dichos y documentos simples. Los primeros proceden de las partes que litigan y los simples, de terceros que no figuran como partes en el juicio y son asimilados a la prueba testimonial, como ejemplos de documentos privados podemos mencionar los vales, pagarés, libros de cuentas, cartas y documentos firmados por las partes que no están autorizados por funcionario público.

B. Prueba pericial.

Para Pallares la prueba pericial consiste en "el dictamen producido por peritos en la materia, que se rinde a petición de las partes, del juez o de ambos".²⁵

Por otra parte, Rafael De Pina considera que la prueba pericial es "La que se lleva a efecto mediante el dictamen de peritos. La necesidad de la prueba pericial surge en el proceso cuando la apreciación de un hecho requiere de parte del observador una preparación especial obtenida por el

²⁵ PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Ob. cit. p. 401.

estudio científico de la materia a que se refiere o, simplemente, por la experiencia personal que proporciona el ejercicio de una profesión, arte u oficio".²⁶

El ofrecimiento de la prueba pericial normalmente se dá cuando en el Recurso de Inconformidad se impugna la negativa de reintegro de gastos erogados en servicio médico particular y presentan al perito médico para que acepte su cargo exhibiendo su dictámen dentro de los 15 días hábiles siguientes al de su aceptación. Una vez desahogada la prueba, la jefatura de Servicios Médicos la valora y emite la opinión correspondiente. Ahora bien, considerando que si bien es cierto la situación económica del Instituto Mexicano de Seguro Social no es muy buena, también lo es que en muchos casos es procedente el reintegro de gastos erogados en servicio médico particular ya que en ocasiones es palpable la negligencia médica. No se descarta también que el Instituto atiende a millones de derechohabientes pero esto no justifica el hecho de que los médicos realicen su trabajo en forma adecuada es decir, como debe ser, tomando en cuenta que están en sus manos la vida de muchos pacientes y que no están manejando documentos, los cuales en un momento dado se pueden reponer, cosa que no sucede con la vida, cuando se tome en cuenta esta consideración, el Instituto mejorará en

26 DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, Ob. cit, p. 405.

todos sus niveles, ya que el médico es la parte esencial del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por otro lado, el artículo 12, párrafo segundo del Reglamento de la Materia señala con respecto a la prueba pericial que "se indicarán los puntos sobre los que versarán y se designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su opinión. Debiendo presentar al perito en un plazo de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente aquel en que surta efectos la notificación del auto admisorio a fin de que acepte su cargo. El perito exhibirá su examen dentro de los 15 días siguientes al de su aceptación. En caso de que el recurrente no presente al perito o éste no acepte el cargo o no exhiba dictamen dentro del término señalado, 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 éste se haya podido realizar, la unidad de inconformidades o los servicios jurídicos delegacionales, señalarán un nuevo plazo prudencial a petición del interesado".

En el recurso de inconformidad cuando se plantea un problema de índole técnica que requiera de conocimientos especializados para su

resolución, el abogado tramitador deberá desahogar la prueba pericial pertinente que ofrezca el recurrente. Cabe agregar que los peritos son aquellas personas a quienes se les atribuye capacidad a través de inducciones razonadas y estos pueden ser personas morales como sucede cuando se solicita de la asociación de arquitectos un dictamen sobre las causas de un derrumbe o el valor de una construcción.

C. Prueba de inspección.

La prueba de inspección se encuentra regulada en el párrafo sexto del artículo 12 del Reglamento de la Materia, en donde se señala que dicha prueba será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que debe versar.

Para el desahogo de la prueba de inspección debe señalarse el domicilio en que habrá de practicarse, en caso de no darse las facilidades o de no exhibir los documentos a los visitadores, éstos harán del conocimiento tal circunstancia al titular de la jefatura de servicios jurídicos y el mismo declarará desierta la prueba.

La prueba de inspección consiste en un examen sensorial directo del que va a determinar la controversia recayendo sobre las personas y objetos

relacionados con el conflicto y que le permita obtener una certidumbre absoluta.

Por tratarse de un examen sensorial, la prueba que nos ocupa no se concreta a la inspección ocular, sino también a la que se lleva a cabo por medio de otros sentidos, como son el olfato para comprobar el mal olor de unas emanaciones, del tacto para verificar una tela y así sucesivamente.

Pueden ser materia de inspección las cosas materiales muebles e inmuebles.

A esta prueba se le ha denominado en el poder judicial, de inspección judicial o reconocimiento judicial, por eso en el recurso de inconformidad sólo se le denominó inspección, suprimiendo el vocablo judicial debido a que no la lleva a efecto un órgano jurisdiccional, sino un órgano administrativo.

Con relación a esta prueba en el recurso de inconformidad es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles en sus artículos 161 al 164.

D. Prueba testimonial.

Para Rafael De Pina la prueba testimonial es "aquella que se lleva a efecto por medio del testimonio de terceros".²⁷

Con respecto a la prueba testimonial el artículo 12 del Reglamento de la Materia dispone "que se propondrá mencionando los nombres y domicilio de los testigos, acompañando el interrogatorio respectivo a menos que el interesado prefiera formular las preguntas del caso".

Para el desahogo de esta prueba, la cual es ofrecida por el recurrente en los recursos de inconformidad, el área de Inconformidades hará el requerimiento correspondiente aclarando que si dentro del término de 5 días hábiles no comparece el testigo, la prueba se declarará desierta, dándole oportunidad al recurrente para que acuda a otros medios de prueba.

La prueba testimonial tuvo mucha importancia en el pasado, cuando la mayoría de las personas no sabían leer ni escribir, ni la prueba documental estaba tan extendida como ahora, ya que entonces no existía la escritura, ni los procedimientos de reproducción documental. Esta práctica ha desaparecido no sólo por la preponderancia que los documentos tienen en la vida moderna, sino

²⁷ DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Ob. cit, p. 405.

también la psicología ha demostrado el poco valor de las declaraciones de los testigos y de que manera pueden ser falsas, por la mala fé y el cohecho.

Como esta prueba no está debidamente reglamentada en cuanto a su desahogo, se hace necesaria la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, pero no en su artículo 130 relativo a las pruebas en los recursos administrativos en virtud de que es deficiente, respecto a la prueba testimonial consideramos aplicable el artículo 232 del Código Tributario relativo al juicio contencioso administrativo el cual dispone "Para desahogar la prueba testimonial se requerirá al oferente para que presente a los testigos y cuando esté manifieste no poder presentarlos, el magistrado instructor los citará para que comparezcan el día y hora que al efecto señale...".

Por otra parte, el artículo 21 del Reglamento de la Materia manifiesta que "La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común, a menos que el Consejo técnico o el Consejo Consultivo Delegacional estimara pertinente apartarse de dichas reglas caso en el cual razonaran cuidadosamente la parte conducente de su fallo".

La disposición transcrita es incongruente con el artículo 1o. del reglamento citado ya que no debe aplicarse el Derecho Civil, o Procesal Civil

ya que si se trata de una controversia fiscal, las pruebas deben valorarse aplicando supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 130 que se refiere a la valoración de pruebas en los recursos administrativos y el artículo 234 citado anteriormente relativo a la apreciación de las pruebas en el juicio contencioso administrativo. Si se trata de una controversia sobre prestaciones a favor de los asegurados o sus beneficiarios se deben utilizar para la valoración de las pruebas los artículos 17, 776 al 836 y 841 de la Ley Federal del Trabajo que excluyen al derecho común.

La prueba testimonial ofrecida en el recurso de inconformidad, se admite y desahoga cuando la empresa inconforme niega la relación laboral de los trabajadores por los cuales se le fincaron liquidaciones de cuotas obrero patronales, el Insituto debe otorgárle en un plazo de 5 días hábiles para que desahogue dicha probanza, término que podrá ser prorrogado por una sola vez a juicio del abogado tramitador, ahora bien, si el inconforme no cumple en la forma y plazo señalado, se declara desierta dicha probanza en su perjuicio.

4. Diligencias para mejor proveer.

El artículo 15 del Reglamento de la Materia dispone "El H. Consejo Técnico así como el Secretario General del Instituto o en su caso el Consejo

Consultivo y el secretario de éste, están facultados para decretar en todo tiempo diligencias para mejor proveer cuando consideren que los elementos probatorios aportados por el recurrente son insuficientes".

En el recurso de inconformidad el abogado tramitador goza de amplia libertad para ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos, siempre que lo estime necesario para el conocimiento de la verdad, pero esto es sólo facultad del área de inconformidades para ordenar la aportación de pruebas relacionadas con el recurso de inconformidad, pero aclaremos que no es una obligación y de ninguna manera un derecho del recurrente.

Un caso típico en el que se utiliza este tipo de diligencias, es cuando el recurso de inconformidad se interpone en contra de la negativa de reintegro de gastos erogados en servicio médico particular y el abogado tramitador solicita a la jefatura delegacional de prestaciones médicas, emita la opinión médica con la que se determinara con precisión si la atención otorgada en la Unidad de Medicina Familiar u Hospital General de Zona del Instituto Mexicano del Seguro Social fue la adecuada y si se justifica el abandono de los servicios médicos institucionales, para acudir a servicios médicos privados, se requiere de dicha opinión, ya que son los médicos quienes pueden precisar si el

padecimiento que presentaba el inconforme o el familiar de este era grave y si era necesario recibir atención médica inmediata.

5. La Resolución del recurso de inconformidad.

Para iniciar este capítulo debemos señalar en primera instancia que el recurso de inconformidad no reúne las características de un juicio , ya que si fuera de este modo el Instituto actuaría como juez y parte al mismo tiempo.

A continuación señalaremos algunas de las diferencias entre el recurso de inconformidad y un juicio.

En el recurso de inconformidad que se promueve ante el Instituto Mexicano del Seguro Social no hay partes, ya que sólo existe la autoridad y el recurrente. En el juicio si encontramos partes, existiendo un trinomio formado por las partes y el juez.

En el recurso de inconformidad no hay litigio ya que la inconformidad sólo tendrá como resultado que la autoridad determine si el acto está ajustado a derecho o no.

En un juicio si hay un litigio entre las partes, y la sentencia que dicta el juez no es aclaratoria sino condenatoria para alguna de las partes.

Una vez precisado lo anterior, señalaremos que el artículo 18 del Reglamento de la Materia dispone "Los proyectos de resolución son elaborados por la Unidad de Inconformidades o por los Servicios Jurídicos Delegacionales y sometidos respectivamente a la consideración del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se de por terminado el trámite de los expedientes relativos. Los acuerdos que dicte el Consejo Técnico o el Consejo Delegacional, para probar, modificar o desechar los citados proyectos resolutivos serán firmados por el presidente de cada uno de dichos cuerpos colegiados y las resoluciones que pongan fin al recurso serán autorizadas por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que corresponda devolviéndose el expediente a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación".

Existe una inexacta interpretación del artículo 18 del Reglamento de la Materia arriba mencionado, ya que las resoluciones que ponen fin al recurso de inconformidad sólo necesitan estar autorizadas por al Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social o por el Secretario del Consejo

Consultivo Delegacional toda vez que el presidente del Consejo Técnico o el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional están obligados a firmar únicamente los acuerdos que dictan dichos cuerpos colegiados para aprobar, modificar o desechar los proyectos de resolución elaborados por el área de inconformidades. Resulta aplicable en este caso la siguiente tesis de jurisprudencia que a la letra indica "RECURSO DE INCONFORMIDAD.- Las resoluciones que ponen fin al mismo sólo necesitan estar autorizadas por el Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.- (Disposición aplicable a partir del 4 de agosto de 1979).- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en su texto vigente a partir de la reforma del 3 de agosto de 1979, las resoluciones que pongan fin a los recursos de inconformidad serán autorizadas por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, sin que sea necesario que las mismas estén firmadas por el Presidente del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional, pues estos funcionarios están obligados a firmar, únicamente, los acuerdos que dictan dichos cuerpos colegiados para aprobar, modificar o desechar los proyectos de resolución elaborados por la Unidad de Inconformidades o por los Servicios Jurídicos Delegacionales, en los términos del numeral invocado. Por consiguiente, para la legalidad de la resolución basta con la firma del secretario correspondiente,

sin que sea necesario que también aparezca firmada por el Presidente". (Revisión No. 1415/81.- Resuelta en sesión de 11 de febrero de 1982, por unanimidad de votos. Magistrado Ponente Mariano Azuela Güitrón, Secretario: Lic. Oscar Roberto Enríquez Enríquez). (Revisión No. 1337/81.- Resuelta en sesión de 13 de abril de 1982, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. María Estela Ferrer McGregor Poisot). (Revisión No. 1655/81.- Resuelta en sesión de 13 de abril de 1982, por unanimidad de 7 votos. Magistrado Ponente: Edmundo Plascencia Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Aurea López Castillo).

A mayor abundamiento, es necesario distinguir dos situaciones que señala el artículo 18 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, la primera en donde se indica que los acuerdos por los que se aprueban, desechan o modifican proyectos de resolución elaborados por los servicios jurídicos delegacionales y sometidos a la consideración del Consejo Consultivo Delegacional, deben ser firmados por el presidente de este consejo.

Otra situación diversa es la resolución que pone fin al recurso de inconformidad, esto es, el acuerdo impugnado únicamente debe ser autorizado por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional. Reafirma lo anterior el siguiente criterio de jurisprudencia que a la letra dispone "Acuerdos que

aprueban los proyectos de resolución elaborados por los servicios jurídicos delegacionales, deberán ser firmados por el presidente del Consejo Consultivo Delegacional.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 18 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, los acuerdos por los que se aprueben, modifiquen o desechen proyectos de resolución elaborados por los servicios jurídicos delegacionales y sometidos a consideración del Consejo Técnico Delegacional, deberán ser firmados por el presidente del Consejo Consultivo Delegacional situación, ésta diferente a la resolución que pone fin a los recursos de inconformidad, que únicamente debe ser autorizada por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional". (Revisión No. 2884/86.- Resuelta en sesión de 20 de octubre de 1989, por unanimidad de 6 votos. Magistrado Ponente: Genaro Martínez Moreno.- Secretario: Lic. Celestino Herrera Martínez).

"RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL RECURSO DE INCONFORMIDAD. CASO EN QUE ES ILEGAL. El artículo 18 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, dispone que los acuerdos que dicte el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional para aprobar, modificar o desechar los proyectos de resolución serán firmados por el presidente de dichos cuerpos colegiados; por tanto, si la actora sostiene que el acuerdo que aprobó el proyecto de resolución carece de esta

formalidad y la autoridad no la acredita, la resolución recaída al recurso debe considerarse ilegal por no ajustarse a aquel precepto". (Revisión No. 2139/89.- Resuelta en sesión del 16 de noviembre de 1989, por unanimidad de 6 votos. Magistrada Ponente: Margarita Lomeli Cerezo.- Secretaria: Lic. María Guadalupe Herrera Calderón).

Así también en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 29, tercera época, año III, correspondiente al mes de mayo de 1990 a fojas 42 y 43 aparecen publicados los precedentes de las salas superior en los términos siguientes "Artículo 18 del Reglamento del diverso 274 de la Ley del Seguro Social.- Su interpretación.- Acorde con la Jurisprudencia No. 128 de esta Sala Superior que lleva por rubro: "RECURSO DE INCONFORMIDAD.- LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL MISMO SÓLO NECESITAN ESTAR AUTORIZADAS POR EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL. Las resoluciones que ponen fin al recurso de inconformidad, para su legalidad, requieren estar firmadas por el Secretario General del mencionado organismo descentralizado o por el Consejo Consultivo Delegacional, según el caso; sin embargo, este requisito no es suficiente en tratándose de los acuerdos que dicte el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional aprobar, modificar o desechar los proyectos

de resolución a dicho recurso, ya que conforme al invocado precepto reglamentario, esa clase de acuerdos serán firmados por el presidente de cada uno de los citados cuerpos colegiados". (Revisión No. 1797/86.- Resuelta en sesión de 18 de mayo de 1990, por unanimidad de 9 votos. Magistrado Ponente: Francisco Ponce Gómez .- Secretario: Lic. Avelino C. Toscano Toscano).

Por último, en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación número 29, tercera época, año III, correspondiente al mes de mayo de 1990, a fojas 38 y 39 aparece el precedente de la sala superior en los siguientes términos: "SEGURO SOCIAL. RECURSO DE INCONFORMIDAD. ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROYECTO DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL MISMO.- Si no está firmado por el presidente del Consejo Consultivo Delegacional se viola el artículo 18 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.- Cuando la autoridad recurrente no acredite que el Acta de Sesión de Consejo, por la que se aprobó el proyecto de resolución recaído al recurso de inconformidad interpuesto por la actora, se encuentra firmado por el presidente de ese órgano colegiado, debe presumirse que se violó lo dispuesto por el artículo 18 reglamentario del artículo 274 de la Ley del Seguro Social". (Revisión No. 2311/86.- Resuelta en sesión de 16 de mayo de 1990, por unanimidad de 9 votos. Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.-

Secretaria: Lic. Silvia Fuentes Macías).

El artículo 19 del Reglamento de la Materia dispone que "Las resoluciones que ponen fin al recurso de inconformidad se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional".

Por su parte, el numeral 20 del citado reglamento dispone "En caso de disenso, los consejeros disidentes expresarán al votar, por que opinaron en contra pudiendo si lo estimasen conveniente, formular voto particular, razonado que se agregará al expediente. El voto particular será formulado precisamente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la discusión del negocio".

Consideramos que así como los consejeros tienen la facultad para emitir su voto cuando no están de acuerdo con el sentido de una resolución, esta facultad debería de otorgársele al abogado tramitador del recurso de inconformidad, ya que en muchas ocasiones el abogado al ir integrando el expediente se percató de que no existen los elementos necesarios para confirmar el acto reclamado, pero aún así lo debe de confirmar.

Una vez que es aprobado el proyecto de resolución, este se constituye en el acuerdo que pone fin al recurso de inconformidad, en caso de

existir modificación a dicho acuerdo se ventilará en la sesión del Consejo Consultivo, posteriormente se devuelve al área de inconformidades para que se notifique siguiendo las formalidades que para el efecto establecen los artículos 134 y 137 del Código Federal de la Federación al recurrente o al representante legal según sea al caso, dentro de los 5 días siguientes de su firma, corriendo traslado de dicha resolución a las dependencias involucradas para que en todos sus términos le den cumplimiento.

Los elementos que encontramos en el acuerdo que pone fin al recurso de inconformidad son:

- a) La delegación del Instituto que esta resolviendo el recurso de inconformidad.
- b) El número de expediente con que quedó registrado el recurso de inconformidad.
- c) Nombre o razón social del inconforme, y
- d) Número de afiliación o registro patronal.

En el resultado primero y segundo se expresará el nombre del representante legal, o si promueve por su propio derecho, el acto o los actos impugnados y las pruebas ofrecidas por el recurrente.

En el considerando primero se señala la competencia de la autoridad que esta resolviendo el recurso; en el segundo se menciona la ubicación del acto reclamado dentro del expediente de inconformidad, en el tercero se señalan los motivos de inconformidad hechos valer por el quejoso, así como el estudio de las pruebas ofrecidas y ver si ambos concuerdan. Y por último en el cuarto se determina si procede dejar sin efecto o confirmar el acto recurrido, según el estudio que se realice a las constancias que obren en el expediente de inconformidad.

Por último, en el punto resolutivo señala con toda precisión lo siguiente.

Primero.- Si resulto fundado o infundado, el recurso de inconformidad interpuesto.

Segundo.- Si se confirma o se deja sin efecto él o los actos reclamados.

Tercero.- Se comunica al inconforme en el domicilio señalado para tal efecto el sentido de la resolución así como a las dependencias involucradas.

Los efectos que encontramos en la resolución pueden ser de tres tipos confirmación, modificación o revocación.

Rafael De Pina define la palabra confirmar como "corroborar la verdad, certeza o probabilidad de una cosa".²⁸

La palabra modificar según el diccionario de la lengua española significa "limitar, determinar o restringir las cosas a un cierto estado o calidad en que se singularicen y distingan unas de otras, reducir a límites justos, templado el exceso, cambiar, transformar, enmendar".²⁹

El término revocar para Rafael De Pina significa "dejar sin efecto un acto jurídico".³⁰

Una vez expuesto lo anterior señalaremos que el proyecto resolutivo que pone fin al recurso de inconformidad puede dejar sin efecto el acto reclamado porque carece de los elementos esenciales del procedimiento para su plena validez o porque fue error del Instituto emitir dicho acto.

Dicho proyecto puede nulificar la emisión del acto controvertido, con base en los elementos probatorios que ofrece el recurrente y los que recaba el Instituto.

28 De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Ob. cit. p. 174.

29 Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Tomo II. España. 1984. p. 490.

30 De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Ob. cit. p. 174.

También puede modificar el acto recurrido, es decir, aumentar o disminuir el importe de una liquidación o capital constitutivo u otorgarse determinada prestación.

Por último, debemos señalar que si el recurso no es promovido dentro del término legal de 15 días hábiles que marca el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, dicho recurso se sobreseerá por ser acto consentido, no entrándo al estudio de los agravios expuestos por el inconforme por existir una causa de improcedencia comprobada en autos que trae aparejado el sobreseimiento del recurso interpuesto.

Cuando el recurso se haya resuelto infundado y se haya negado una prestación como por ejemplo una pensión de invalidez, el derechohabiente puede acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje e impugnar dicha resolución. Si se trata de créditos fiscales puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPÍTULO IV

Fundamentos legales que se utilizan para el desechamiento del recurso de inconformidad.

1. Por artículo 3o. y 9o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

A continuación analizaremos las situaciones en las que el recurso de inconformidad, puede ser desechado por incumplimiento del artículo 3o. del Reglamento de la Materia en efecto si el escrito mediante el cual se interpone el recurso de inconformidad fuese incompleto, oscuro o irregular, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dictará un acuerdo de prevención, es decir, emitirá un requerimiento para que el inconforme regularice su escrito por una sola vez a fin de que lo complete, aclare o corrija, de acuerdo con los requisitos que establece el artículo 3o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que si no cumple dentro del término de 5 días hábiles lo desechará de plano. Si cumple con el requerimiento se da curso al escrito y de no hacerse así se desecha el recurso y el promovente puede acudir ante el Consejo Consultivo en recurso de revocación en los términos del artículo 26 del reglamento citado.

Consideramos que estos requisitos para la interposición del recurso de inconformidad son muy claros para la mayoría de los patrones y sus abogados, pero en cuanto a los asegurados y beneficiarios pueden presentar algunas dificultades, pues aunque la ignorancia de la ley no la exime de su cumplimiento y se supone que todos deben conocerla, en realidad muchos no la conocen e ignoran la existencia del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, por lo que no hacen valer sus derechos en el momento oportuno.

En el caso de que lo conozcan y no puedan contratar los servicios de un abogado, da lugar a que sus escritos de inconformidad resulten deficientes porque no ofrecen pruebas, contienen omisiones o datos equivocados, que dan por resultado resoluciones adversas a sus intereses aunque tengan razón, porque no reúnen los requisitos que señala la ley para obtener determinada prestación, con lo cual las irregularidades de las dependencias del Instituto quedan impunes.

Por lo anterior sugerimos que además de asesorar a los inconformes acerca de la forma y medios para hacer valer sus derechos, deben otorgarseles formatos previamente elaborados por el Área de Inconformidades de la jefatura de servicios jurídicos de la delegación correspondiente; que contengan los

requisitos esenciales del recurso de inconformidad para que el asegurado o beneficiario únicamente señalen la oficina o funcionario de donde emane el acto que pretenden impugnar, el número de folio y fecha así como el espacio correspondiente para la exposición de motivos de inconformidad y la relación de pruebas que pretenda se reciban para justificar su dicho por lo que proponemos el siguiente formato para el efecto apuntado:

REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO DE INCONFORMIDAD.

**H. CONSEJO CONSULTIVO
DELEGACIONAL DEL
DISTRITO FEDERAL
POPOCATEPETL No. 14 - 7 PISO
COLONIA CONDESA.**

México, D.F....

Nombre: _____
No. de Afiliación: _____
Domicilio: _____
Teléfono: _____

Por mi propio derecho y con fundamento en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, vengo a interponer recurso de inconformidad en contra de la resolución u oficio No. _____
de fecha _____ mediante el cuál _____

Enumerar motivos de inconformidad

- 1. _____
- 2. _____
- 3. _____

Anexar pruebas

- 1. _____

2. _____
3. _____

Nombre y Firma _____

Por otro lado el recurso de inconformidad se puede desechar por incumplimiento del artículo 9o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, pues como ya se indicó uno de los requisitos que debe reunir el escrito de inconformidad es el de acreditar la personalidad de quien promueve cuando el recurso se interponga por el representante legal de una persona moral, la cual debe justificarse con apego a las reglas del derecho común. Debe tenerse por acreditada la personalidad cuando exhiba un testimonio notarial en el que conste que tiene poder general para pleitos y cobranzas.

Es importante destacar que el artículo 9o. del citado Reglamento de la Materia señala al respecto "Al interponer el recurso de inconformidad, cuando el impugnador lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personería con apego a las reglas del derecho común. Si no se acompañare con el escrito en que se interponga el recurso, el documento necesario para acreditar la personalidad del representante legal o mandatario se prevendrá al interesado para que haga la justificación correspondiente en el

término de 5 días con el apercibimiento de que si no lo verifica, se desechará la reclamación haciéndose efectivo el apercibimiento cuando así corresponda”.

El mencionado artículo señala a personas físicas, es decir, cuando alguien promueve el recurso a nombre de un patrón determinado ya sea que tenga un negocio pequeño, de sociedades, asociaciones o empresas, u otras entidades diferentes a la persona física. La personalidad en el recurso de inconformidad, debe acreditarse conforme a lo establecido en el artículo 9o. del Reglamento de la Materia, ya que no se admite la gestión de negocios, tal y como lo señala el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación mismo que dispone “En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios la representación de las personas físicas se hará ante las autoridades fiscales, mediante escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario. Los particulares o representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones, la persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones realizadas con estos propósitos. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fue otorgada a mas tardar en la fecha en que presenta la promoción”.

De lo antes expuesto se desprende que nadie puede promover por

otra persona moral si no acredita su carácter de mandatario o de representante legal de la misma.

En cuanto a la personería es preciso acudir a lo que establece el Código Civil, en sus artículos 2551 y 2555 que a la letra indica: "El mandato escrito puede otorgarse: I.- En escritura pública. II.- En escrito privado, firmado por el otorgante y dos testigos y ratificadas las firmas ante Notario Público, Juez de Primera Instancia, Jueces Menores o de Paz, o ante el correspondiente funcionario o empleado administrativo, cuando el mandato se otorgue para asuntos administrativos. III.- En carta poder sin ratificación de firmas".

"Artículo 2555.- El mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario, ante los jueces o autoridades administrativas correspondientes. I.- Cuando sea general. II.- Cuando el interés del negocio para que se confiere llegue a \$5,000.00, o exceda de esa cantidad. III.- Cuando en virtud de él, haya de ejecutar el mandatario, a nombre del mandante algún acto que conforme a la ley debe constar en instrumento público".

De acuerdo con las disposiciones transcritas con anterioridad, si el

asunto es de cuantía menor de \$5,000.00 tratándose de una persona física el mandato puede otorgarse en carta poder firmada por el otorgante y dos testigos sin ratificación de firmas.

Si el interés del negocio es de \$5,000.00 o excede de dicha cantidad o cuando una persona moral otorga el poder debe darse el mandato en los términos que señala el artículo 2555 del Código Civil, es decir , ante notario público y en la escritura pública correspondiente deben transcribirse las atribuciones del otorgante y las formas en que le fueron conferidas, por ejemplo, si el poder lo da el presidente del consejo de administración; o el administrador único; gerente o cualquier mandatario de una sociedad, debe anotarse con claridad en que documento se le dio el nombramiento (escritura constitutiva, o en una asamblea) y cuales fueron las facultades que le fueron conferidas y si está autorizado para prorrogarlas o para dar poder a terceros.

Así siempre que se trate de sociedades civiles, mercantiles o de asociaciones, además de otorgarse el poder en escritura pública y ante notario debe cuidarse que en ella consten las facultades de representación del mandatario, derivadas del acta constitutiva para pleitos y cobranzas y si el poder lo otorga el representante legal de la empresa en favor de un tercero debe asentarse en el poder que tiene atribuciones para substituir su poder o

para otorgar mandatos.

Consideramos que es necesario se hagan estas transcripciones en el poder notarial para evitar que se pueda desechar el recurso de inconformidad por no acreditar la personalidad de la persona que promueve a nombre de otra.

Cuando se trata de asegurados o sus beneficiarios, sea cual fuere el interés del asunto, se ha acostumbrado otorgar el mandato por medio de carta poder sin ratificación de firmas y solamente firmado por el otorgante y dos testigos y si no sabe firmar el que da el poder, imprime la huella digital del dedo pulgar de la mano derecha.

Esto mismo se hace cuando se presenta una demanda ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tomando en consideración lo que señala el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo que a la letra indica "Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado. Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas: I.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder, firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser

ratificada ante la Junta; II.- Cuando el apoderado actúe como representante legal de personal moral, deberá exhibir el testimonio notarial respectivo que así lo acredite; III.- Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o cartapoder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quién le otorga el poder está legalmente autorizado para ello; y IV.- Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, de haber quedado registrada la directiva del Sindicato".

Es muy frecuente que los dirigentes de un sindicato traten de representar a un asegurado o beneficiario de un recurso de inconformidad y presenten la certificación respectiva expedida por la Secretaría de Trabajo o por la Junta Local de Conciliación, de haber quedado registrada la directiva sindical, siendo importante que el interesado firme el escrito de inconformidad y autorice a uno o a dos dirigentes sindicales para oír notificaciones y hacer toda clase de gestiones durante el trámite del recurso o bien dar una carta poder a estas personas directamente para que lo represente durante el procedimiento ante el Consejo Consultivo Delegacional.

Cuando es el sindicato quien promueve la inconformidad, entonces

es indispensable que acrediten los dirigentes su personalidad presentando la certificación que menciona la fracción IV del artículo 692 de Ley Federal del Trabajo, tomando en consideración lo que establece el artículo 376 de la misma ley, que a la letra indica "La representación del sindicato se ejercerá por su secretario general o por la persona que designe su directiva salvo disposición especial de los estatutos. Los miembros de la directiva que sean separados por el patrón o que se separen por causa imputable a éste, continuarán ejerciendo sus funciones salvo lo que dispongan los estatutos".

Como ya hemos señalado el artículo 9o. del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social obliga al promovente del recurso de inconformidad a justificar su personaría, con apego a las reglas de derecho común.

A mayor abundamiento sobre este punto el artículo 25, fracción III del Código Civil señala que "Son personas morales: III Las sociedades civiles o mercantiles" que obran y se obligan por medio de los órganos que las representan según lo señala el artículo 27 del mismo ordenamiento legal, por su parte la Ley General de Sociedades Mercantiles señala en sus artículos 10, 145, 146 y 150 las reglas a que se sujeta la representación de las personas morales.

Ahora bien, si el representante legal no acompaña el documento necesario para acreditar dicha personalidad, se le previene para que en un plazo de 5 días hábiles lo presente, apercibido de que de no hacerlo se desechará el recurso de inconformidad con fundamento en el artículo 9o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Es importante mencionar que no procede pretender acreditar la personalidad con copias simples de documentos, ya que con ellas no se cumple con los requisitos del derecho común y no surten los efectos de un mandato.

Por otro lado, sin con la documentación exhibida que debe ir anexa al escrito de inconformidad, se considera acreditada la personalidad del promovente, el Departamento de inconformidades hace la anotación respectiva en el registro de personería que se lleva en la Oficina de Actas y Acuerdos, como un servicio en favor de los promoventes para facilitar el acreditar su personalidad en los casos subsecuentes, sin necesidad de comprobarla nuevamente.

2. Por ser acto consentido, artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

El término para interponer el recurso de inconformidad, es de 15 días hábiles siguientes a la notificación del acto definitivo que se impugne.

Ahora bien, el artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone: "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 de la 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".

Por otra parte, el artículo 124, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación, aplicado supletoriamente estipula al respecto "Es improcedente el recurso cuando se hace valer contra actos administrativos.- IV.- Que se hayan consentido, entendiendose por consentimiento el de aquellos que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto...".

Por último el artículo 4o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone "El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne...".

De lo antes expuesto, se desprende que todos los actos definitivos que puedan motivar el recurso de inconformidad como son el cobro de capitales constitutivos por accidentes de trabajo, enfermedad general, por asignación incorrecta en la clase y grado de riesgo, el reintegro de gastos erogados en servicio médico particular la negativa del Instituto Mexicano del Seguro Social para el otorgamiento de una pensión, la cuantía de la pensión ya sea en relación a las semanas cotizadas y otros, deben interponerse en un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique el acto definitivo que se impugne.

Para la presentación del recurso de inconformidad en contra del cobro de cuotas obrero patronales, se tenía el plazo de 15 días hábiles para hacer aclaraciones y 15 días hábiles para interponer el recurso, tal y como lo disponían los artículos 16 y 17 del Reglamento para el pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social.

Ahora bien, el reglamento mencionado sufrió reformas las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 1994, por lo que actualmente el artículo 16 del mencionado reglamento, señala que "Para la presentación del recurso de inconformidad, el promovente sólo cuenta con 15 días hábiles contados a partir de la notificación de la liquidación

o capital constitutivo ante la subdelegación correspondiente y la aclaración sólo podrá ser por errores aritméticos, mecanográficos o situaciones que no impliquen controversia jurídica, (no se entraría al fondo del asunto sino que serían cuestiones formales, aclaraciones que se resolverán inmediatamente). En el caso de que dicha aclaración no prospere se interpondrá recurso dentro del término que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social”.

Para una mayor comprensión, se transcribe el artículo 16 del Reglamento para el pago de cuotas del Seguro Social que a la letra señala “Si el Instituto al revisar las liquidaciones pagadas por los patronos o sujetos obligados, advierte diferencias o estos omiten determinar o enterar las cuotas obrero patronales, el Instituto podrá determinarlas y fijarlas en cantidad líquida, con los elementos con que cuente o pudiera allegarse. Estas liquidaciones tendrán el carácter de definitivas al momento de notificarse al patrón o sujeto obligado para que este realice el pago respectivo o las impugne en el plazo que señala el Reglamento del artículo 274 de la ley. No obstante lo anterior, el particular podrá formular aclaraciones dentro de un plazo de 5 días hábiles contados a partir de la notificación de la liquidación ante la subdelegación que le corresponda. Dichas aclaraciones sólo podrán versar sobre errores aritméticos, mecanográficos o situaciones de hecho que no impliquen una controversia jurídica y serán resueltas de inmediato, asentándose su

procedencia o improcedencia en el cuerpo de la liquidación. En caso de ser improcedente la aclaración podría impugnarse a través del recurso de inconformidad en los términos legales. Lo dispuesto en el párrafo anterior también es aplicable a las liquidaciones derivadas de visitas domiciliarias y capitales constitutivos".

La presentación del escrito de inconformidad fuera del plazo establecido anteriormente, provoca que el Instituto deseche el recurso sin substanciación alguna, esto es, sin necesidad de integrar el expediente de inconformidad.

Debe tenerse cuidado de que la presentación del escrito de inconformidad sea dentro del plazo señalado, pues aún en el caso de haberse admitido, no obstante la extemporaneidad a que se alude, si esta queda acreditada en el transcurso del procedimiento, la resolución que se dicta es en el sentido de sobreseer y, confirmar el acto que se pretendió impugnar.

3. Por no ser un acto definitivo que afecte el interés jurídico del inconforme.

Los patrones y demás sujetos obligados por el régimen del Seguro

Social, como sus asegurados y sus beneficiarios, tienen la facultad de inconformarse, respecto de los actos definitivos que consideren contrarios a sus derechos o intereses legítimos, emanados y realizados por el Instituto a través de sus órganos, dependencias o funcionarios a fin de que tales actos sean revocados, modificados, o sustituidos por otros. Es necesario señalar que el artículo 274 de la Ley del Seguro Social dispone que "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...".

Por otra parte, el Artículo 275 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 el artículo anterior".

Por otro lado, el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, establece dos medios de impugnación: a) La inconformidad en contra de los actos definitivos; b) El procedimiento administrativo de aclaración, en contra de actos no definitivos, susceptibles de modificación.

El artículo 17, primer y tercer párrafo, del Reglamento para el Pago de Cuotas del Seguro Social, dispone la emisión de dos liquidaciones, a) la que se puede formular con los datos que el Instituto tenga en su poder o que recabe al efecto y b) la que señala el importe del adeudo al patrón, cuando éste no formule aclaraciones o bien cuando las que realice no desvirtúen las observaciones del propio organismo, es decir; la primera sujeta a aclaraciones y la segunda impugnada en la inconformidad.

En otras palabras la tramitación del recurso de inconformidad y la aclaración administrativa son dos guías diferentes y el interesado puede optar por una u otra y para el caso de que se incline por la aclaración podrá interponer recurso de inconformidad en forma sucesiva pero no simultánea, ya que lo único común es el plazo para hacer una u otra defensa. De manera que siendo el recurso de inconformidad y el de aclaración administrativa dos vías diferentes, no pueden interponerse en un solo escrito.

Es de suma importancia señalar que la sola existencia de una resolución administrativa emitida a un particular, no implica que pueda impugnarse a través del recurso de inconformidad sino que ella debe reunir ciertas características para que sea una resolución impugnada mediante el recurso administrativo, y estas son: que sea nueva, personal, concreta, que

cause agravio, que conste por escrito y que sea definitiva.

Por lo que si se interpone un recurso de inconformidad en contra de actos que no cumplan con los requisitos antes señalados, es decir, que no sean definitivos se desecha el recurso de inconformidad interpuesto con fundamento en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

4. Por no acompañar al escrito de inconformidad el documento base de la acción.

En materia de inconformidad es importante destacar lo que establecen los artículos reglamentarios y que se deben aplicar primordialmente y a la luz de ellos, dilucidar si cabe o no la supletoriedad de otras disposiciones jurídicas.

De la interpretación del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se deduce que la presentación, tramitación y resolución de los recursos administrativos de inconformidad se hará en la forma y términos que establezca el reglamento. Sin embargo, en el numeral 1o. de este último ordenamiento, se indica que la tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este

reglamento o en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y a la Ley Federal del Trabajo.

Por su parte, el artículo 3o. del Reglamento de la Materia indica "El escrito en que interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos; a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso; b) Mencionará con precisión la oficina o funcionario del que emane el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste este acto y citando, en su caso, las fechas o número de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que éste le hubiere sido dada a conocer; c) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso. Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario de inconforme...".

Debe quedar claro que el escrito de inconformidad es una cosa y el acto reclamado otra muy distinta. Ahora bien, el numeral 3o. del Reglamento de

la Materia, deja intocados los aspectos de la forma y términos concernientes a la presentación del acto reclamado y de las pruebas documentales. Y el artículo 12 del propio reglamento es el que regula las cuestiones inherentes a la forma de ofrecimientos de la pruebas y los términos en que habrán de desahogarse.

Cabe resaltar que la doctrina establece diferencias en lo que es el acto reclamado y las pruebas documentales, indicando que el primero es aquel que la autoridad realiza en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales y que el particular ordenado sostiene que es violatorio de las garantías individuales consagradas por la Constitución Política; mientras que las pruebas documentales son los documentos públicos o privados, que pueden ofrecer los particulares para acreditar algún hecho tendiente a desvirtuar la legalidad del acto reclamado.

Es muy común observar que el recurrente en su escrito de inconformidad señale que "Ofrece la documental consistente en la liquidación de cuotas obrero patronales", argumentando que dichos documentales no obran en su poder y, por tanto, no están a su disposición por lo que con fundamento en el artículo 12 del Reglamento de la Materia señala que dicho medio probatorio debe ser recabado por la Jefatura de Servicios Jurídicos

Delegacionales y que tales documentos obran en poder de determinada subdelegación.

Aquí es claro que aunque el recurrente se refiere a "La documental consistente en la liquidación de cuotas obrero patronales", no menos cierto es que, en realidad hizo alusión del acto reclamado, insistiendo que el concepto de acto reclamado y la documental, son dos entes jurídicos totalmente distintos, máxime que el primero es indispensable para acreditar en primera instancia la existencia de un acto de autoridad y la procedencia del medio de defensa del gobernado, mientras que la documental es necesaria para justificar las violaciones cometidas por la autoridad en el acto reclamado.

Por otro lado, el numeral 12o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en su primer párrafo dispone: "Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes...". De esta primera parte se deduce que el precepto mencionado tampoco se refiere al acto reclamado, sino que hace alusión a las pruebas documentales pendientes a desvirtuar la validez del propio acto reclamado. Por consiguiente, como la ley y la doctrina distinguen entre acto reclamado y las pruebas documentales, lo cual se tomó por el legislador en el artículo 123, fracción II y IV, del Código Fiscal de la Federación y como el

precepto 12 reglamentario omite regular la forma y término inherentes a la presentación del acto reclamado, el Instituto considera que no está obligado a considerar al acto reclamado como una prueba documental, pues su naturaleza y objetivo son distintos.

En consecuencia, y ante el defecto observado en el Reglamento de la Materia, en la especie se actualizaron los presupuestos jurídicos, contemplados en el numeral primero del ordenamiento legal antes citado por ende, resulta aplicable la norma supletoria que, según la índole del caso es el Código Fiscal de la Federación y en especial el artículo 123, fracción II y último párrafo inserto en el capítulo primero de los recursos administrativos y sección primera de las disposiciones generales por ser esta norma la idónea ya que el recurso de inconformidad es un recurso administrativo.

Por lo anterior si se desecha un recurso de inconformidad, tomando como base los artículos 1o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social y el 123 último párrafo del Código Fiscal de la Federación se encuentra correctamente fundado y motivado, pues tratándose del acto reclamado no existe disposición expresa ni en la Ley del Seguro Social ni en su reglamento y debe atenderse a la supletoriedad.

Debe señalarse que si el promovente no cuenta con el documento en el que conste el acto reclamado, este no puede hacer valer en su recurso de inconformidad manifestaciones relativas a la fundamentación y motivación, tales como firma del funcionario que está emitiendo el acto la prima que se le asigna en el seguro de riesgos de trabajo, notificación mal elaborada y otros señalamientos relativos a la liquidación impugnada, luego entonces, si cuenta por lo menos con una copia de la liquidación, ello conlleva a la convicción de que pudo exhibirla junto con el escrito del recurso de inconformidad.

5. Forma de notificación de los acuerdo y resoluciones que se dicten durante la tramitación del recurso.

Empezaremos por decir que es muy importante señalar en el escrito de inconformidad, el domicilio donde deben recibirse las notificaciones de los acuerdos que se dicten dentro del recurso de inconformidad tales como desechamiento o admisión del recurso, del requerimiento o de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución el requerimiento que por artículo 3o. o 9o. del Reglamento de la Materia se le formulen y la resolución que ponga fin al recurso interpuesto.

Ahora bien, la notificación de las resoluciones administrativas en el

Código Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1982, se encontraba regulada, en los artículos 98 y 100, disposiciones que formaban parte del capítulo III relativo al título 3o. denominado procedimientos administrativos. Los numerales mencionados establecían "Las notificaciones de los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos, y los de acuerdos administrativos, que puedan ser recurridos se harán: I.- Personalmente. II.- Mediante oficio entregado por mensajero o por correo certificado con acuse de recibo. III.- Por edictos, únicamente en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales".

"Artículo 100.- Las notificaciones personales se harán a quien se deba notificar: I.- En las oficinas fiscales, si comparece personalmente el interesado, su representante legal o la persona autorizada para recibirla, II.- En su domicilio fiscal, determinado de conformidad con la fracción I del artículo 15 de este Código, o en el último domicilio que haya señalado para efectos del Registro Federal de Causantes, si no comparece a las oficinas fiscales. III.- En la casa habitación del interesado, en el lugar en que se encuentre o en cualquiera de los lugares señalados en las fracciones que anteceden, indistintamente, tratándose de personas físicas. IV.- En el domicilio que hubiere

señalado para oír o recibir notificaciones al iniciar alguna instancia o en el curso de un procedimiento administrativo, tratándose de las actuaciones relacionadas con el trámite o de la resolución de la instancia o del procedimiento respectivo. Bastará para considerar que se ha señalado domicilio para recibir notificaciones en instancias o procedimientos administrativos, el que la dirección del interesado aparezca impresa en la promoción respectiva. En los casos a que se refieren las fracciones II, III, IV de este artículo, las notificaciones se harán a quien deba notificarse, a su representante o a la persona autorizada para ello; a falta de dichas personas, el notificador dejará citatorio con quien se encuentre en el domicilio de que se trate para que se le espere a una hora fija del día siguiente. Si la persona a que haya de notificarse no atendiera el citatorio, la notificación se le hará por conducto de cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia, y de negarse esta a recibirlo, se realizará por instructivo que se fijará en la puerta del domicilio. En el momento de la notificación se entregará al notificado o a la persona con quien se entienda la diligencia, copia del documento a que se refiere la notificación. De las diligencias en que conste la notificación o cita, el notificador tomará razón por escrito".

Del procedimiento y formalidades que establecen el último numeral transcrito cabe destacar el requisito final relativo a que de las diligencias en

que constara la notificación, o cita, el notificador debería tomar razón por escrito.

A partir del 1o. de enero de 1986, fecha en que entró en vigor, el Código Fiscal que nos rige, en el título 5o. relativo a los procedimientos administrativos, capítulo II que regula las notificaciones y la garantía del interés fiscal, el procedimiento y las formalidades de las notificaciones se establecen en los artículos 134 y 137 de dicho Código Tributario, que señala lo siguiente: "Las notificaciones de los actos administrativos se harán: I.- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de citatorios, requerimientos, solicitudes e informes, documentos de actos administrativos que puedan ser recurridos. II.- Por correo ordinario o por telegrama, cuando se trate de actos distintos de los señalados en la fracción anterior. III.- Por estrados, en los casos que señale las leyes fiscales y este código. IV.- Por edictos, únicamente en el caso de que la persona a quien deba notificarse hubiera fallecido y no se conozca al representante de la sucesión, hubiese desaparecido, se ignore su domicilio, o que este o el de su representante no se encuentre en territorio nacional".

"Artículo 137.- Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quién deba notificar, le dejara citatorio en el

domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales. Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperare, se practicará la diligencia con quién se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta será por medio de instructivo que se fijará en lugar visible, de dicho domicilio debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora...".

Del artículo 137 ya transcrito, se aprecia que el propio legislador excluyó el requisito relativo a tomar razón por escrito por parte del notificador de las diligencias en que conste la notificación, por lo que ahora basta, para que se cumpla con los requisitos legales, que la notificación personal se realice acreditando exclusivamente la existencia del citatorio previo.

Ahora bien, muchos juicios fiscales pierde el Instituto Mexicano del Seguro Social porque el Tribunal Fiscal de la Federación exige la presentación del citatorio e instructivo de notificación del Crédito Fiscal para tener por bien hecha la notificación, lo cual no es correcto, ya que de la transcripción del

Artículo 137 ya mencionado, se desprende que en ninguna de sus partes señala que para notificar créditos fiscales debe existir citatorio e instructivo.

Existe una excepción a la regla y es cuando se trata de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, se dejará citatorio para que espere a una hora fija del día hábil siguiente y si la persona citada o su representante no esperare se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o con un vecino, si éstos se negaran, la notificación se realizará por medio de instructivo que se fijará en un lugar visible.

En cuanto a la notificación la sala superior sostiene el criterio mencionado en la tesis de jurisprudencia número 314, publicada en la revista número 94 de ese tribunal, segunda época, año IX correspondiente al mes de octubre de 1987, fojas 363 que a la letra señala "NOTIFICACIONES PERSONALES.- FORMALIDADES QUE DEBEN OBSERVAR PARA QUE SEAN LEGALES.- El Código Fiscal de la Federación en vigor, regula en forma expresa, en su artículo 137, las notificaciones personales, por ello resultan inaplicables en la especie las disposiciones del derecho común, debiendo observarse únicamente las formalidades establecidas en el referido artículo, como son las siguientes: Cuando el notificador se presente en el domicilio del interesado y no se encuentre éste, ni su representante legal, le dejará citatorio

para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse dentro del plazo de seis días a las oficinas de las autoridades fiscales; si la persona citada o su representante legal no esperan al notificador en la hora y días hábiles, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio del interesado, o en su defecto con un vecino, sin que tengan que observarse otras formalidades diversas a las previstas en el precepto indicado". (Revisión número 1939/84.- Resuelta en sesión de 20 de marzo de 1986, por unanimidad de 6 votos.) (Revisión número 1407/86.- Resuelta en sesión de 27 de marzo de 1987, por unanimidad de 9 votos).

Así también en la revista número 11 del Tribunal Fiscal, correspondiente al mes de noviembre de 1988, páginas 14 y 15 señala al respecto lo siguiente: "NOTIFICACIONES.- REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 1983.- Cuando una notificación fue practicada habiendo mediado citatorio, no se requiere el que se haga constar que se dejó citatorio y que éste no fue atendido por el interesado o su representante legal y que por tal motivo se entendió la diligencia con la persona que se encontró en el domicilio del causante, ya que tales requisitos eran obligatorios en el Código Fiscal en vigor hasta el 31 de diciembre de 1982, mismos que ya no previene dicho Código, en vigor a partir del 1 de enero de 1983, en su artículo 137, no

siendo contrario este criterio al sustentado por la jurisprudencia de la sala superior, ya que ésta se adecua a lo que para tales efectos prevenía el anterior Código Tributario". (Revisión número 1135/87.- Resuelta en sesión de 1 de noviembre de 1988, por mayoría de 6 votos, uno en contra y uno más con los resolutivos.- Magistrada Ponente: Margarita Lomelí Cerezo.- Secretario: Lic. Trinidad Cuellar Carrera.)

No obstante lo anterior, los Tribunales Colegiados del Primer Circuito en Materia Administrativa, insisten en sus resoluciones en que deben cumplirse con el requisito de asentar razón por escrito de las diligencias en que conste la notificación debidamente circunstanciada, a pesar de que el legislador en forma expresa derogó la formalidad mencionada, es el contenido de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación vigente, que difieren esencialmente de los artículos 98 y 100 del Código anterior, por lo que es obvio que los Tribunales Colegiados de Circuito no indican apoyo legal contundente que sustente su criterio y en lugar de interpretar la ley se atribuyen facultades legislativas, invadiendo la esfera del Congreso de la Unión, por lo que debemos insistir que una notificación es válida cuando se ha practicado mediante citatorio previo, y no se requiere que se haga constar razón de que se dejó citatorio y que éste no fue atendido por el interesado o su representante legal y que por tal motivo se entendió la diligencia con la

persona que se encontró en el domicilio del causante, por que esos requisitos no son obligatorios a la luz del Código Fiscal que lo rige, por lo que debemos concluir que basta que una notificación se realice mediando citatorio previo para que deba considerarse legal.

Consideramos que sería conveniente que para la notificación de los créditos fiscales el Instituto Mexicano del Seguro Social, contratará personal que fueran pasantes en derecho, los que harían una mejor interpretación del Código Fiscal de la Federación ya que el personal que las realiza actualmente no está preparado para llevar a cabo esta actividad.

Por otro lado, el artículo 135 dispone que... "La notificación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo, surtirá efectos de notificación en forma, desde la fecha en que se manifieste de haber tenido tal conocimiento, si esta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación de acuerdo con el párrafo anterior".

Cuando el patrón hace valer en su recurso de inconformidad que la notificación del acto reclamado, no se realizó conforme a derecho y el Instituto corrobora esta situación, se le tiene al inconforme por legalmente notificado en la fecha de presentación del recurso. Tal y como lo previene el numeral 135 del

Código Fiscal de la Federación antes mencionado.

6. El procedimiento administrativo de ejecución.

En este capítulo estudiaremos que la doctrina nacional como la extranjera, denominan al procedimiento administrativo de ejecución como la facultad económica coactiva, mientras que el Código Fiscal de la Federación la regula con el nombre de procedimiento administrativo de ejecución.

Jesús Quintana Valtierra define al procedimiento económico coactivo como "La serie de actos realizados por el Estado a fin de proceder coercitivamente en contra de los contribuyentes que no han cumplido voluntariamente con sus obligaciones contributivas dentro del plazo fijado por la ley".³¹

Los antecedentes constitucionales más antiguos de la facultad económica coactiva la encontramos en el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana en 1814, también conocida con el nombre de Constitución de Apatzingán, expedida por Don José María Morelos y Pavón.³²

31 QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YAÑEZ, Derecho Tributario Mexicano, Trillas, México 1988, p. 201.

32 TENA RAMIREZ, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Novena Edición, Porrúa, México 1979, p. 35 y 36.

Posteriormente en la primera Constitución Federal de 1824, se otorgaba al congreso la facultad exclusiva de fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlas, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.³³

En la Constitución de 1857 se estableció como facultad del congreso "Aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que actualmente deben presentarle el ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo".³⁴

En la Constitución Política de 1917, en su artículo 22, segundo párrafo se encuentra consagrada la raíz constitucional del procedimiento administrativo de ejecución al establecer "No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas".

Relacionado con el artículo antes mencionado se encuentran los artículos 89 fracción I y el 31 fracción IV Constitucional, los cuáles determinan

33 Ibidem, p. 174.

34 Ibidem, p. 618 y 619.

lo siguiente: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
I.- promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión
proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia...".

Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos: fracción IV.-
Contribuir para los gastos públicos así de la Federación como del Distrito
Federal del estado y municipio en que residan de la manera proporcional o
equitativa que dispongan las leyes".

De lo antes expuesto se desprende que el estado decreta mediante
un acto legislativo en ejercicio de su soberanía el impuesto, siendo propio de
su naturaleza la transmisión de valores económicos en servicio de los intereses
sociales que le toca cumplir. Así también el impuesto debe ser proporcional y
equitativo.

En el caso de la Seguridad Social las cuotas que se cubren al
Instituto Mexicano del Seguro Social no están sujetas a los requisitos de
proporcionalidad y equidad previstos para los impuestos y regulados por el
artículo 31 fracción IV Constitucional, ya que respecto a la naturaleza de las
cuotas obrero patronales y del carácter del Instituto Mexicano del Seguro
Social como organismo fiscal autónomo del Pleno de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación ha establecido, desde hace varios años, jurisprudencia firme de carácter obligatorio de conformidad con el artículo 192 de la Ley de amparo mismo que a continuación se transcribe: "Cuotas que se cubren al Instituto Mexicano del Seguro Social, no están sujetas a los requisitos de proporcionalidad y equidad previstos para los impuestos. Las cuotas obrero patronales que se paguen al Instituto Mexicano del Seguro Social tienen su origen y fundamento en el artículo 123 fracciones XIV y XXIX de la Constitución y no en el artículo 31 fracción IV de la propia Ley fundamental por lo que no pueden ni deben quedar sujetas a los requisitos de proporcionalidad y equidad a que alude el artículo 31 fracción IV mencionado, especialmente si se considera que a) Las cuotas de referencia tienen el carácter de primas y no de contribuciones; b) En cuanto a su asimilación con los créditos fiscales, sólo tienen un fin meramente práctico, dada la exigencia de la prestación del servicio público de seguro que al Instituto Mexicano del Seguro Social le fue encomendado por el Congreso de la Unión y c) El interés público existente para que dicha prestación sea suministrada con eficiencia y oportunidad en beneficio de los asegurados (páginas 875 y 876, pleno del informe de 1986).

Una vez asentado lo anterior debemos indicar que el promovente puede garantizar el interés fiscal en alguna de las formas que establece el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación y que son " I. Depósito de

dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto. II.- Prenda o hipoteca. III.- Fianza otorgada por institución autorizada, la que no gozará de los beneficios de orden y excusión. IV.- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia. V.- Embargo en la vía administrativa. La garantía deberá comprender, además de las contribuciones adeudadas actualizadas, los accesorios causados, así como de los que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento. Al terminar este periodo y en tanto no se cubra el crédito, deberá actualizarse su importe cada año y ampliarse la garantía para que cubra el crédito actualizado y el importe de los recargos, incluso los correspondientes a los doce meses siguientes”.

Ahora bien, cuando se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y se exhiba fianza, la jefatura de servicios jurídicos delegacionales recibe la solicitud patronal de suspensión en el propio escrito de inconformidad o durante el trámite del recurso, o antes de que se dicte la resolución que pone fin al recurso, la que será ordenada por el Secretario del H. Consejo Consultivo Delegacional atento a lo dispuesto por el artículo 27 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social que señala “La suspensión del procedimiento administrativo será ordenada por el Secretario General del Instituto o 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 ordenamiento establece. Cuando el acto recurrido este en vías de ejecución la suspensión podrá solicitarse a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda 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 el caso de que después de que se notifique la resolución, se solicite la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución; se dictará un acuerdo en el que se señalará que “En virtud de haber sido resuelta la inconformidad y notificada la resolución al patrón, no procede acordar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución” por lo que se turna la solicitud a la oficina para cobros correspondiente.

Cuando se solicita la suspensión después de dictada la resolución pero antes de su notificación al patrón, la Jefatura de Servicios Jurídicos delegacionales turna al departamento de Tesorería el original y copias de la póliza de fianza para su calificación, quién a su vez lo remite a la oficina de convenios y garantías quien verifica que los datos de la póliza de fianza corresponden a los mismos que contiene el escrito de inconformidad tales como: nombre o razón social, registro patronal, bimestres, créditos, importes de

los créditos y que la póliza de fianza ampare además de la suerte principal, los recargos causados y los que causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, la fecha de expedición, texto autorizado de la compañía afianzadora, sea expedida ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, indique el texto que se presenta para obtener la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y que estará vigente hasta la resolución definitiva de los recursos o juicios interpuestos o que se interpongan ante el Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunales Colegiados de Circuito.

Si se garantiza un capital constitutivo debe especificar el nombre del trabajador, tratándose de sustitución patronal debe contener el nombre o razón social del patrón sustituto así como del sustituido, tratándose del periodo octavo debe mencionarse además entre paréntesis los bimestres que realmente contiene la liquidación de que se trate, ya que en caso de hacerse exigible en la liquidación de adeudo debe desglosarse por bimestres, para efectos del cálculo de recargos.

Si alguno de los datos de la póliza de fianza no son correctos, se elabora un acuerdo a la Jefatura de Servicios Jurídicos Delegacionales indicando cuales son los errores, quien a su vez formula un acuerdo en el que se requiere el deudor para que presente endoso de modificación en un plazo

de cinco días, lo anterior con fundamento en el artículo 68 del reglamento del Código Fiscal de la Federación, con el apercibimiento de que en caso de no hacerlo, se continuará con el procedimiento administrativo de ejecución, a efecto de que el interés fiscal quede garantizado.

Si no cumple con el requerimiento, se hace efectivo el apercibimiento y por tanto se niega la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, indicando claramente los motivos, poniendo a disposición del patrón la póliza para que acuda a recogerla en la oficina de convenios y garantías; si no se presenta se elabora oficio de cancelación y devolución a la compañía garante de la póliza de fianza.

Si todos los datos de la póliza son correctos del departamento de Tesorería elabora acuerdo a la jefatura delegacional de servicios jurídicos indicando que la póliza de fianza esta correctamente expedida por las personas facultadas para ello, por lo que dicha dependencia elabora acuerdo de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, remitiéndola al Departamento de Tesorería la que a su vez la remite a la oficina para cobros, dependencia que se abstiene de iniciar o continuar con el procedimiento administrativo de ejecución.

En los casos garantizados con embargo se debe certificar que los bienes embargados son suficientes para garantizar el interés fiscal del Instituto por los créditos impugnados y el importe de recargos correspondientes a los doce meses siguiente. Son aplicables al embargo precautorio los artículos 145 y 41 fracción II del Código Fiscal de la Federación.

Si el patrón no ha agotado recurso de inconformidad, o promovido y resuelto el mismo, no solicitó la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, podrá solicitar la misma ante la Oficina para Cobros respectiva, en cuyo caso dicha suspensión deberá concederse por el respectivo Jefe de la Oficina para Cobros, según los lineamientos que señala el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, concediendo la suspensión provisional por el término legal y en caso de no acreditar la interposición del recurso o medio de impugnación que legalmente corresponda, dentro del plazo que el mismo precepto señala, se procederá a hacer efectiva la garantía.

Ahora bien, las empresas de fianzas expiden sus pólizas para garantizar créditos fiscales cuyo importe y accesorios legales se determinan en la propia póliza, indicando que la fianza estará en vigor hasta que se resuelva el recurso de inconformidad interpuesto por el fiado y en su caso las instancias posteriores incluyendo el juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia

de la Nación.

En los casos en que no se ha presentado el recurso de inconformidad se concede la suspensión provisional y posteriormente se formula requerimiento, por no haber acreditado el fiado la interposición del recurso o medio de impugnación dentro del término que establece el artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

La suspensión provisional se concede con base en una póliza de fianza cuyo texto indica que garantiza el recurso interpuesto e instancias posteriores, incluyendo el juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ha provocado que originalmente Fianzas México, S.A., y ahora todas las empresas de fianzas aleguen que no se dan los supuestos de exigibilidad de las pólizas, atento a que no se ha resuelto el recurso de inconformidad.

A fin de evitar esta impugnación es conveniente que en los casos en que no se presenta recurso de inconformidad no se otorgue suspensión provisional y menos definitiva; hasta que el Instituto reciba el endoso aclaratorio de que el texto de la póliza debe decir "Que garantiza el interés fiscal relativo a cuotas en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la

Federación, respecto al recurso o medio de impugnación que hará valer el patrón fiado dentro del término que establece dicho precepto”.

Mientras no se reciba el endoso respectivo no procederá la suspensión porque la garantía no esta legalmente otorgada.

Consideramos que existen ciertas irregularidades al tramitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, ya que en ocasiones aún no se ha notificado el acto reclamado (ya se trate de créditos fiscales o capitales constitutivos) y la Oficina para Cobros ya esta embargando bienes propiedad del inconforme.

En algunas otras ocasiones hay créditos que ya fueron dejados sin efectos o que ya están cancelados por el Tribunal Fiscal de la Federación y la Oficina para Cobros pretende hacerlos efectivos.

Por último, cuando se presenta póliza de fianza después de notificado el citatorio para la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución la Oficina para Cobros pretende hacerla efectiva a la mayor brevedad posible y hasta sus últimas consecuencias.

Para evitar estas situaciones, debería de capacitarse y concientizar al personal de la Oficina para Cobros para que cumplan cabalmente con sus funciones de acuerdo a las normas vigentes contenidas en la Ley del Seguro Social y Código Fiscal de la Federación, o en su caso se contraten pasantes o Licenciados en Derecho para que hagan una mejor interpretación de la ley.

ANÁLISIS COMPARATIVO

Antes de iniciar el análisis comparativo del Reglamento del Recurso de Inconformidad el cuál fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Junio de 1997 antes Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, consideramos importante establecer que la anterior investigación se realizó antes de las reformas del Reglamento citado. Ahora bien, además del Reglamento mencionado se modificó el Reglamento para el pago de cuotas del Seguro Social, Reglamento de Afiliación, Reglamento de la Seguridad Social para el campo, Reglamento del Seguro de Salud para la familia, Reglamento para la imposición de multas por infracción a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos, Reglamento de Servicios médicos para la prestación de los servicios de guardería, para el trámite y resolución de las quejas administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para nuestro estudio el de mayor importancia es el Reglamento del Recurso de Inconformidad, toda vez que es en base a este reglamento que realizamos el presente trabajo de investigación.

A continuación pasaremos a analizar los artículos modificados del Reglamento de la Materia para lo cual señalaremos en primer lugar los

artículos del anterior Reglamento y en segundo lugar el artículo reformado.

Debemos señalar que el artículo 1o. quedo exactamente en los mismos términos, ya que la tramitación del recurso de inconformidad se lleva a cabo conforme a las disposiciones del Reglamento del Recurso de Inconformidad, Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Federal del Trabajo.

Una vez precisado lo anterior indicaremos que el artículo 2o. del Reglamento anterior disponía que "El trámite del recurso estará a cargo de la Unidad de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. El Secretario General del Instituto o en su defecto el Prosecretario General, autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución, teniendo los mismos funcionarios facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando sea procedente.

Cuando en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la Ley del Seguro Social, el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y en su caso, resolver el recurso de

inconformidad, en los términos de este reglamento, las funciones que competen a la Unidad de Inconformidades se desempeñarán por los servicios jurídicos delegacionales y las atribuidas al Secretario General del Instituto, por el Secretario del Consejo Consultivo”.

La actual redacción es “Artículo 2. Los consejos consultivos delegacionales son competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad. El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional correspondiente tramitará el recurso con el apoyo de los servicios jurídicos delegacionales.

El Secretario tendrá todas las facultades para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Asimismo, autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, y pondrá los expedientes en estado de resolución”.

Cuando el recurso de inconformidad se interponía ante el Consejo Técnico, el promovente de dicho recurso exigía que dicha autoridad resolviera su recurso ya que así lo establecía el artículo 2o. del Reglamento anterior. Ahora bien, el Consejo Consultivo Delegacional podía resolver el recurso previa autorización del Consejo Técnico. Con la modificación a dicho artículo

se le esta otorgando facultades al Consejo Consultivo para tramitar y resolver el recurso de inconformidad sin que exista previa autorización del Consejo Técnico.

En el nuevo Reglamento se incluye el artículo 3o. que a la letra indica "El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia. Asimismo, podrá atraer para su conocimiento y resolución los que considere de importancia y trascendencia. El Secretario General del Instituto gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del recurso y formulación del proyecto de resolución, están conferidas al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Las resoluciones que dicte el Consejo Técnico se emitirán siguiendo las disposiciones señaladas en este Reglamento, para los Consejos Consultivos Delegacionales".

Si bien, con este artículo se faculta al Consejo Técnico para resolver los recursos de inconformidad que se interponen en contra de las resoluciones que dicten los Consejos Consultivos Regionales, y los que se consideren de importancia y trascendencia, también lo es que el legislador omite señalar que se debe de tomar en cuenta para que un recurso de inconformidad sea de

importancia y trascendencia, toda vez que consideramos que todos los recursos son importantes ya que afectan la esfera jurídica del inconforme, como lo es la negativa de una pensión, el reintegro de gastos erogados en servicio médico particular o la calificación de un riesgo de trabajo.

En el anterior Reglamento el artículo 3o. establecía que "El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso;

b) Mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando con claridad en que consiste este acto y citando, en su caso, las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que éste le hubiere sido dada a conocer;

c) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y

d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso.

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal o mandatario del inconforme.

Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro o irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, prevendrán al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con los incisos anteriores, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano; cumplido lo anterior se dará curso al escrito y, de no hacerse así, podrá el promovente acudir ante el Consejo Técnico, o al Consejo Consultivo, en su caso, en los términos del artículo 26 de este Reglamento”.

El contenido del artículo 3o. pasa a contemplarse en el artículo 4o. con la siguiente redacción “El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad deberá contener lo siguiente:

I. Nombre y firma del recurrente; domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el número de su registro patronal o de seguridad social como asegurado, según sea el caso. En caso de que el promovente no sepa o no pueda firmar o estampar su huella digital, lo podrá realizar otra persona en su nombre.

- II. Acto que se impugna, fecha de su notificación y autoridad emisora del acto recurrido;
- III. Hechos que originan la impugnación;
- IV. Agravios que le cause el acto impugnado;
- V. Nombre o razón social del patrón o, en su caso, del sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, así como el domicilio en donde puedan ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 de este Reglamento, y
- VI. Pruebas que se ofrezcan, relacionadas con el acto impugnado.

Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro, irregular, o no cumpliera con los requisitos señalados en este precepto, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con las fracciones anteriores, y señalará en concreto sus defectos u omisiones, con el apercibimiento de que, si el recurrente no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano".

Ambos artículos se refieren a los requisitos que debe contener el escrito de inconformidad pero con la diferencia de que en el anterior Reglamento se requería al promovente para que mencionará con precisión la oficina o funcionario de donde emanará el acto reclamado indicando en que

consistía ese acto y citando en su caso las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que constara la determinación impugnada y la fecha en que esta le fue dada a conocer. El recurso se tardaba más tiempo en integrarse y resolverse, ya que había que recabar la información correspondiente a la dependencia respectiva.

En el nuevo artículo, se señala que el escrito de inconformidad debe contener el acto que se impugna, la fecha de notificación y la autoridad emisora. Sería conveniente que el inconforme señalara en su escrito que su domicilio se encuentra dentro de la circunscripción territorial de la autoridad que va a resolver su recurso, tal y como lo establece el artículo 305 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado en forma supletoria. Con esta situación se evitaría el que los Consejos Consultivos se declaren incompetentes por razón de territorio y deriven el expediente de inconformidad a la Delegación que emitió el acto recurrido. Así también con esta modificación, el recurso se va a resolver en forma inmediata, ya que desde un inicio se va a contar con el acto controvertido por lo que si se trata de liquidaciones de cuotas obrero patronales se va a poder determinar de entrada, si se confirma o se deja sin efecto por carecer esta de los elementos de forma necesarios para sostener la validez de dicha liquidación.

Además en este último artículo se señala el apartado de hechos que no estaba contemplado en el artículo 3o. del Reglamento anterior.

En el anterior Reglamento el Artículo 9 disponía que "Al interponer el recurso de inconformidad, cuando el impugnador lo haga en representación de otra persona física o moral, justificará su personería con apego a las reglas del derecho común. Si no se acompañare con el escrito en que se interponga el recurso, el documento necesario para acreditar la personalidad del representante o mandatario, se prevendrá al interesado para que haga la justificación correspondiente en el término de 5 días, con el apercibimiento de que, si no lo verifica, se desechará la reclamación, haciéndose efectivo el apercibimiento cuando así corresponda".

La actual redacción es "Artículo 5o. El promovente deberá acompañar al escrito en que interponga su recurso:

- I. El documento en que conste el acto impugnado;
- II. Documentos que acrediten su personalidad con apego a las reglas de derecho común, cuando actúe en nombre de otro o de persona moral;
- III. Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta decir verdad que no recibió la misma, y
- IV. Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si legalmente se encuentran a su disposición, deberá señalar el lugar o archivo en que se ubiquen, identificando con precisión dichos documentos. Bastará que el promovente acompañe la copia de la solicitud de expedición, sellada de recibida por la autoridad que tenga en su poder los documentos, para que se tengan por ofrecidas las mismas. De no cumplirse con este supuesto, se desechará la prueba.

Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

En caso de que el recurrente ofrezca pruebas que obren en poder de dependencias del propio Instituto, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, a petición del promovente, ordenará a dichas dependencias su remisión para ser integradas al expediente respectivo. Para tal efecto, el recurrente deberá identificar con toda precisión dichas pruebas; en caso de no identificarlas, se entenderá que el recurrente por sí aportará las mismas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones I, II y, en su caso, III de este numeral, se estará a lo dispuesto por el párrafo último del artículo anterior. Por cuanto hace a las pruebas ofrecidas que no sean exhibidas, se tendrán por no presentadas”.

Del contenido de este último artículo, se desprende que nuevamente se insiste en que el recurrente debe acompañar a su escrito de inconformidad el documento en que conste el acto reclamado, así como los documentos con los que acredite su personalidad como representante legal de una persona moral si no lo hace en ambos casos se le previene para que en el término de 5 días haga la justificación correspondiente en el apercibimiento de no cumplirse se desecha de plano el recurso. Así también deja claro que una cosa es el acto combatido y otra muy distinta la prueba documental.

En el Reglamento anterior el artículo 4o señalaba que "El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente, o por medio del correo con servicio de registrado, con acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Técnico o en su caso, al Consejo Consultivo Delegacional. Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se le 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. Si la extemporaneidad se comprobara en el curso del procedimiento se sobreseerá".

El contenido del artículo 4o. pasa a contemplarse en el artículo 6o. con la siguiente redacción "El recurso de inconformidad se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

El escrito en que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegación que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.

También podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede delegacional.

Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se anote a su recibo en la oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal. Si el recurso se interpone extemporáneamente será desechado de plano.

Si la extemporaneidad se comprobara durante el procedimiento, se sobreseerá el recurso.

En el caso de las presentaciones del escrito ante las delegaciones o subdelegaciones, previamente al envío de éste a los servicios jurídicos delegacionales, las citadas autoridades deberán agregar al expediente todas las constancias administrativas o, en su caso, médicas que sean necesarias para lograr la pronta y expedita resolución del recurso".

El término para la interposición del recurso sigue siendo de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo de que se trate. Anteriormente el recurso se debía presentar en la Delegación correspondiente, actualmente se podrá presentar en la Delegación o subdelegación que haya emitido el acto impugnado además dichas dependencias al remitir el recurso a la área jurídica deberán de enviar todos los antecedentes de dicho acto; esta situación ya se estaba realizando con anterioridad en la Delegación No. 3 y resultaba muy favorable, toda vez que el expediente de alguna forma ya estaba integrado, pero el inconveniente con dicha sugerencia es de que muchas subdelegaciones no la llevaban a cabo, por lo que ahora se hace obligatorio para dichas dependencias cumplir con este requisito.

El artículo 5o. del anterior Reglamento y el artículo 7o. del nuevo Reglamento queda en los mismos términos.

En el artículo 8o. del nuevo Reglamento se intenta adicionar un medio de protección al trabajador cuando el patrón negara la relación obrero patronal, ya que dicho artículo señala que "En los casos en que el patrón, al momento de interponer el recurso, exprese como agravio la negativa lisa y llana de la relación laboral con aquellos trabajadores señalados en las cédulas

de liquidación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos materia de recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ordenará correr traslado del mismo al sindicato de trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, para que manifieste lo que a su derecho corresponda. En caso de que los trabajadores no fueren sindicalizados, el traslado podrá realizarse directamente a ellos, si se cuenta con un domicilio para hacerlo de su conocimiento, los que podrán designar un representante común”.

En la mayoría de los casos, cuando el promovente interpone recurso de inconformidad en contra de liquidaciones de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos, hace valer como agravio la negativa de la relación laboral con el o los trabajadores por los que se fincan dichos créditos. En este caso y con el nuevo Reglamento deberá de correrse traslado del recurso al sindicato para que confirme o niegue la existencia de la relación laboral pero si el patrón no señala el nombre del sindicato, el Instituto no esta en aptitud de correr traslado. En este mismo artículo se señala que el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional ordenará correr traslado de dicho recurso al sindicatode trabajadores titular del contrato colectivo de trabajo, pero es omiso en indicar si el traslado lo realizaran los notificadores del Área de Inconformidades o de la Subdelegación correspondiente. Tampoco se señala el término legal para que el sindicato manifieste lo que a su derecho convenga

cuando se le ha corrido traslado del recurso interpuesto. Por último, si los trabajadores no son sindicalizados se le corre traslado cuando se cuente con el domicilio de estos, pero que va a suceder cuando no se cuente con ningún domicilio; es decir, como se va a comprobar la existencia de la relación laboral. Por todo lo anterior consideramos que se debe derogar dicho artículo, ya que existen ciertas irregularidades que en lugar de agilizar el trámite del recurso lo dilata.

En el anterior Reglamento el artículo 6o disponía que "Las notificaciones se harán a los recurrentes en la forma señalada por el Código Fiscal de la Federación, en su parte relativa.

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 diligencias para mejor proveer, cuando estas requieran la presencia o la actividad procesal del inconforme; pongan fin al recurso de inconformidad o cumplimenten 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.

Los demás proveídos que se dicten, considerados de mero trámite, estarán a disposición de los interesados, para su consulta en el expediente respectivo”.

El contenido del artículo anterior, pasa a conformar el artículo 9 quedando de la siguiente forma “Las notificaciones se harán al recurrente en forma personal o a su representante legal por correo certificado, en los términos señalados 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 diligencias para mejor proveer; cuando estas requieran la presencia o la actividad procesal del recurrente; declaren el sobreseimiento del recurso pongan fin al recurso de inconformidad o cumplimenten resoluciones de los órganos jurisdiccionales; los acuerdos que resuelvan sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución y aquellos que decidan sobre el recurso de revocación.

Los demás proveídos que se dicten, considerados de mero trámite, estarán a disposición de los interesados para su consulta en el expediente respectivo”.

El artículo 6o. del Reglamento de la Materia anterior señalaba que debían notificarse por correo registrado los acuerdos de requerimientos a terceros ajenos al recurso, resolvieran sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los de sobreseimiento y de revocación. Ahora bien, en la práctica dichos acuerdos se notificaban en forma personal, por lo que en esta nueva disposición únicamente se confirma que todos los acuerdos sin excepción se notificarán en forma personal al recurrente o su representante legal en el domicilio señalado para tal efecto, siguiendo para estos fines el procedimiento establecido en los artículos 134, 135, 136 y 137 del Código Fiscal de la Federación. Así también para mejorar las diligencias de notificación se debería de sancionar a los notificadores aplicando el contenido del artículo 138 del Código Fiscal de la Federación.

El artículo 8o. del anterior Reglamento disponía que "Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibirlas y, en su defecto, en el que tuviese registrado en el Instituto.

Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente al 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 el 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 encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto”.

El contenido del artículo 8o, pasa a contemplarse en el artículo 11 con la siguiente redacción “Las notificaciones personales se harán en el domicilio señalado por el inconforme, en caso de omisión, la notificación se llevará a cabo por lista o en los estrados que se habiliten en las oficinas institucionales para tal efecto.

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

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones que se notifiquen, comenzarán a correr el día siguiente al de la fecha en que surta sus efectos la notificación respectiva.

En los términos o plazos indicados en este Reglamento, sólo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas administrativas del Instituto y se realicen en las mismas labores en forma normal u ordinaria, incluyéndose en

este plazo el día del vencimiento”.

En este artículo se establece que si el recurrente no señala el domicilio para llevar a cabo la notificación, ésta se llevará a cabo por lista o por estrados. Debemos señalar que el Instituto en relación a las notificaciones determina lo siguiente, todas las notificaciones surten sus efectos al día hábil siguiente en que se notifica el acuerdo o resolución de que se trata, tal y como lo establece el artículo 135 del Código Fiscal de la Federación. Ahora, si el escrito por el que se interpone el recurso de inconformidad carece de alguno de los requisitos señalados en el artículo 4o. del Reglamento de la Materia, se le requiere para que complete dicho escrito, en el término de 5 días hábiles, si no cumple se le desecha el recurso. Si dicho acuerdo se le notifica el 21 de julio de 1997, según el artículo en comento el computo debe de iniciar a partir del 23 de julio y terminar el 29 de julio de 1997, actuación que consideramos no correcta, pero que el Tribunal Fiscal de la Federación ha aceptado ya que así lo establece el Código Fiscal de la Federación. Debe indicarse que dicho ordenamiento legal es aplicable en forma supletoria en el recurso de inconformidad, por lo que el Instituto debe acatar dicha disposición. Consideramos que el computo de días hábiles para interponer el recurso o para cumplimentar un requerimiento debe ser al día siguiente hábil en que se notifique el acuerdo de que se trate. Son pocos los patrones que van a omitir

esenciales para la interposición del recurso por lo que la notificación del recurso por estrados va a ser mínima.

En el nuevo Reglamento se adiciona el artículo 12 que a la letra indica "Cuando se alegue que un acto definitivo no fue notificado o que se hizo la notificación en forma ilegal, se estará a las reglas siguientes:

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

II. Si el recurrente niega conocer el acto deberá manifestarlo en su escrito de inconformidad; en este caso, la autoridad tramitadora del recurso dará a conocer al inconforme el acto junto con la notificación que del mismo se hubiere practicado, en el domicilio indicado en el escrito de inconformidad y a la persona autorizada para tal efecto;

Si no se hace el señalamiento del domicilio o de la persona autorizada, se le dará a conocer el acto y la notificación, en su caso, por estrados. El recurrente gozará de un plazo de 15 días, a partir del siguiente al que se le haya dado a conocer, para ampliar el recurso, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

III. Se procederá a estudiar, en primer término, los agravios relativos a

la notificación y posteriormente, en su caso, los relativos al acto impugnado.

IV. Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, se tendrá al recurrente como sabedor del acto, desde la fecha en que manifestó conocerlo o en que se le dio a conocer, en términos de la fracción II de este numeral, y se procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, hubiere formulado en contra de dicho acto, y

V. Si se resuelve que la notificación fue legalmente practicada y, como consecuencia de ello; la impugnación contra el acto se interpuso extemporáneamente, se sobreseerá el recurso”.

Con la implantación de este artículo se introduce una regulación para dar a conocer el acto reclamado ya que en forma supletoria se aplicaba el artículo 129 del Código Fiscal de la Federación, mismo que establecía un término de 45 días hábiles para ampliar el recurso, (siempre y cuando el promovente negara conocer el acto) impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación.

Ahora bien, en el artículo 12 del Reglamento de la Materia se otorgan 15 días hábiles para ampliar el recurso, por lo que con ese plazo se acorta el tiempo para resolver el recurso.

Se adiciona el artículo 13 mismo que a la letra señala "El recurso es improcedente cuando se haga valer contra actos administrativos:

- I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.
- II. Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de sentencias, laudos o de aquellas;
- III. Que hayan sido impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación;
- IV. Que sean materia de otro recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano jurisdiccional;
- V. Que se hayan consentido, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promovió el recurso en el plazo y términos señalados en el artículo 6 de este Reglamento;
- VI. Que sea conexo a otro que haya sido impugnado a través de algún recurso o medio de defensa diferente;
- VII. Que hayan sido revocados administrativamente por la autoridad emisora, y
- VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición legal o reglamentaria.

También se declarará improcedente el recurso de inconformidad en los casos en que no se amplíe éste o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, en los términos señalados en el artículo 12, fracción II, de este

Reglamento".

Ya no se tendrá que acudir a la supletoriedad del artículo 124 del Código Fiscal de la Federación, para determinar los casos en que el recurso de inconformidad es improcedente, toda vez que el artículo en comento lo señala.

Se agrega el artículo 14 el cuál indica que "El sobreseimiento procede:

- I. Por desistimiento expreso del recurrente;
- II. Cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior, y
- III. En el caso de que el recurrente muera durante el procedimiento si su pretensión es intransferible o si su muerte deja sin materia el recurso".

En este artículo se establecen las formas para sobreseer el recurso y cuando se resuelve de esta manera, no se entra al estudio de los agravios expuestos por el inconforme por existir una causal de improcedencia comprobada en autos que trae aparejado el sobreseimiento del recurso interpuesto.

El anterior Reglamento establecía en su artículo 10 que "Las

actuaciones en los recursos de inconformidad pueden tener lugar, previo acuerdo del Consejo Técnico o del Secretario General o, en su caso, del Consejo Consultivo o del Secretario de éste, en días y horas inhábiles.

Cuando no sea posible concluir una diligencia o actuación dentro de las horas hábiles del día en que se hubiesen iniciado, los mismos órganos y funcionarios podrán habilitar el tiempo necesario para el desahogo de la actuación o diligencia de que se trate”.

El contenido del artículo 19 pasa a formar parte del artículo 15 quedando de la siguiente manera “El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional podrá, mediante acuerdo, habilitar días y horas para el desahogo o continuación de las actuaciones que sean necesarias para la sustanciación del recurso”.

Anteriormente se señalaba que se podía habilitar días y horas hábiles, previo acuerdo del Consejo Técnico, Secretario General o Secretario del Consejo Consultivo. Ahora se le dá la facultad únicamente al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional. Por otro lado, en la práctica, todas las actuaciones que se realizan para la sustanciación del recurso, se llevan a cabo en horas y días hábiles, salvo que se trate de una visita de auditoría se habilitan horas y días inhábiles.

El artículo 11 del anterior Reglamento señalaba que "Admitido que hubiese sido el recurso de inconformidad, se pedirán de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de 3 días a menos que fuere necesario practicar alguna inspección o diligencia especial, caso en el cual el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso en vista de las circunstancias, señalará el término dentro del cual habrá de ser producido el informe solicitado".

El contenido del artículo 11 queda contemplado en el artículo 16, mismo que a la letra indica "Admitido el recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de 10 días naturales. Dicho Secretario, en vista de las circunstancias, podrá señalar un término mayor dentro del cual habrá de rendirse el informe solicitado".

Anteriormente, las dependencias involucradas en el recurso de inconformidad debían rendir su informe en el término de 3 días hábiles y en ocasiones dichas dependencias excedían de ese término pero no obstante esta situación, en la mayoría de los casos la integración del expediente era rápida también sucedía que el informe era proporcionado en el mismo día, por lo que la integración era más eficaz. Ahora, con este nuevo término de 10 días

naturales se va a tardar más tiempo en integrar y resolver el expediente de inconformidad.

El artículo 12 del anterior Reglamento establecía que "Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes, a menos que, por no estar a disposición del oferente, deban recabarse por la Unidad de Inconformidades o por los servicios jurídicos delegacionales, caso en el cual el inconforme deberá señalar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios. Si en un plazo de 15 días no se recibe la documentación solicitada 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 quién recabe los documentos y rinda la prueba, apercibido de que de no hacerlo la misma se declarará desierta.

La prueba pericial queda sujeta a las siguientes reglas: al ofrecerse se indicarán los puntos sobre los que versará y se designará perito, quién deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su opinión, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la ley. De no cumplir con los requisitos que se indican, la prueba se desechará de plano.

El recurrente deberá presentar a l perito en un plazo de 5 días

contados a partir del siguiente al en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte su 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 ello dentro de los términos señalados en el párrafo anterior, 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 este se haya podido realizar, la Unidad de Inconformidades o los servicios jurídicos delegacionales, señalarán un nuevo plazo prudencial a petición del interesado.

La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que deba versar.

La testimonial se propondrá 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 el recurso de inconformidad no será admitida la prueba confesional, pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso a debate”.

El contenido de artículo anterior, queda contemplado en el artículo

17 con la siguiente redacción "Las probanzas se sujetarán a las reglas siguientes:

I. Las pruebas documentales que no obren en poder del recurrente, pero que legalmente se encuentren a su disposición, si el oferente cumplió con lo dispuesto por la fracción IV, párrafo segundo, del artículo 5 de este Reglamento; se requerirá al inconforme para que en el término de 15 días, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación conducente, exhiba la prueba, apercibido que de no hacerlo en el plazo indicado, se declarará desierta la misma;

II. Al ofrecerse la prueba pericial, se indicarán los puntos sobre los que versará y se designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su dictamen, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales por la Ley. De no cumplir con los requisitos que se indican, la prueba se desecharán de plano.

El recurrente deberá presentar, ante la autoridad instructora, al perito en un plazo de 5 días contados a partir del siguiente a aquel en que surta 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 caso de que el recurrente no presente al perito, éste no acepte el

cargo o no exhiba el dictamen, en los términos señalados en el párrafo anterior, la prueba se declarará desierta.

Por una sola vez, por causa que lo justifique y antes de vencerse el plazo de 15 días, el recurrente podrá solicitar la sustitución de su perito, señalando el nombre y domicilio de la nueva persona propuesta. El nuevo perito, en un plazo de 5 días contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tuvo por sustituido al anterior perito, a fin de que acepte el cargo, debiendo exhibir su dictamen dentro de los 10 días siguientes al de la aceptación.

Cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza esté por finalizar el término señalado para su desahogo sin que éste se haya podido realizar, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, señalará; por una sola vez, un nuevo plazo a petición del interesado;

III. La prueba de inspección será ofrecida estableciendo los puntos sobre los que debe versar, la cual será desahogada por quien designe el Secretario del Consejo.

IV. La prueba testimonial se propondrá indicando los nombres y domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente, salvo en el caso de que los testigos sean personal del instituto, o que el oferente declare bajo protesta de decir verdad que está impedido para presentarlos. Se deberá

acompañar el interrogatorio respectivo, a menos de que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas, y

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

A petición del recurrente y por una sola vez, cuando por causa no imputable a éste no pueda exhibir la prueba ofrecida, se le concederá un nuevo plazo de 15 días, transcurridos los cuales si no se exhibe la probanza, se declarará desierta”.

De hecho ambos artículos subsisten en los mismos términos, con la siguiente excepción:

En el anterior Reglamento se señalaba que las pruebas documentales, debían ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes. Ahora bien, si el inconforme no contaba con ellos, dichos documentos eran recabados por el Departamento de Inconformidades pero en este caso era necesario que el recurrente señalará con exactitud la oficina de donde se obtuvieran esos documentos. Si en el término de 15 días no se recibía el informe correspondiente, se hacía del conocimiento del inconforme y se requeriría para que en un plazo de otros 15 días el recabara los documentos, pero si el Instituto no recababa la documentación, menos lo iba a lograr el quejoso en el término señalado para tal efecto.

En el nuevo Reglamento se señala que las pruebas documentales que no obren en poder del inconforme pero que legalmente se encuentren a su disposición, es decir, cuando pueda obtener copia autorizada de los originales, se requerirá para que en el término de 15 días contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, exhiba la prueba. En este artículo se reduce el término para la presentación de la prueba documental ya que anteriormente era de 30 días y ahora solo de 15 días.

Respecto a la prueba pericial el promovente puede solicitar la sustitución de perito una sola vez y antes de vencerse los 15 días. El nuevo perito en un plazo de 5 días contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto que tuvo por sustituido al anterior perito, a fin de que acepte el cargo, debiendo exhibir el dictamen dentro de los 15 días siguientes al de su aceptación.

Por último y por lo que toca a la prueba testimonial, se establece una nueva modalidad diferente, ya que ahora el promovente debe ofrecer la prueba testimonial indicando los nombres y domicilios de los testigos, salvo en el caso de que los mismos sean personal del Instituto o que declare bajo protesta de decir verdad que esta impedido para presentarlos por lo que la autoridad al desahogar esta probanza, deberá requerir en forma escrita y notificando

legalmente al testigo para que se presente a rendir su testimonio. Cabe hacer mención que en el Contrato Colectivo de Trabajo, los trabajadores del Instituto están impedidos para declarar en contra de sus compañeros de trabajo por lo que el sindicato puede excluirlos para proteger la relación laboral.

El artículo 13 y 18 del Reglamento de la Materia, subsisten en sus mismos términos.

En el anterior Reglamento el artículo 14 establecía que "Para la recepción de las pruebas se señalarán las fechas que sean necesarias para que tengan lugar las distintas diligencias propuestas".

Actualmente el contenido del artículo 14 se plasma en el artículo 19, mismo que a la letra indica "Para el desahogo de las pruebas se señalarán las fechas que sean necesarias a fin de que tengan lugar las distintas diligencias propuestas dentro del término que señala el artículo 21 de este Reglamento".

Independientemente de los 15 días que se otorgan para el desahogo de las pruebas, podrá ampliarse este termino por una sola vez y por un plazo igual. En la práctica es difícil que se amplíe este plazo, ya que en la mayoría de los casos el promovente presenta todos los elementos necesarios para que se

resuelva su recurso en un tiempo más corto.

El artículo 15 en el anterior Reglamento establecía que "El Consejo Técnico y el Secretario General del Instituto o, en su caso, el Consejo Consultivo y el Secretario de este, tendrán en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes".

El contenido del anterior artículo se encuentra ahora en el artículo 20 que dispone "El Consejo Consultivo Delegacional tendrá en todo tiempo la facultad de decretar diligencias para mejor proveer cuando considere que los elementos probatorios aportados son insuficientes. De igual facultad gozará el Consejo Técnico en los casos señalados en el artículo 3 de este Reglamento en aquéllos que conozca del voto ejercido por el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional".

Es común que se elabore este tipo de acuerdos cuando los elementos probatorios son insuficientes para resolver el recurso. Ahora bien, en la mayoría de los casos se solicita la opinión médica para determinar con exactitud si procede el reintegro de gastos erogados en servicio médico particular, la negativa de una pensión, la calificación de un accidente, entre

otras.

En el anterior Reglamento el artículo 17 señalaba que "Concluido el término de la recepción de pruebas se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de 30 días. Para el efecto, la Unidad de Inconformidades o, en su caso, los servicios jurídicos delegacionales, elevarán ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional, por conducto del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo el expediente con el proyecto de resolución que servirá de base para la discusión y votación de dicho fallo".

Actualmente el contenido del artículo anterior se encuentra en los artículos 22 y 23 que a la letra indican "Concluido el término de desahogo de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará, dentro del término de 30 días, los proyectos de resolución".

"Artículo 23. El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional someterá a la consideración y, en su caso, aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, el proyecto de resolución respectivo que servirá de base para la discusión y votación de la resolución, la que se pronunciará dentro del término de 15 días. La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común".

Con la implantación del artículo 22 se determina con exactitud que es el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional el que va a elaborar el proyecto resolutivo dentro del término de 30 días, así mismo se señala que lo someterá a la consideración y a la aprobación del Consejo Consultivo correspondiente, y el proyecto que servirá de base para la discusión y votación de la resolución la que se pronunciara dentro del término de 15 días.

Anteriormente el artículo 19 disponía que "Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional".

El contenido del artículo 19, se encuentra plasmado en el artículo 24 con la siguiente redacción "Las resoluciones que pongan fin al recurso se dictarán por unanimidad o mayoría de votos del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo Técnico.

Cada uno de los sectores obrero y patronal, así como la representación gubernamental, tendrán derecho a un voto. De existir empate en la primera votación se repetirá ésta y si resultare empate por segunda vez, el Presidente del Consejo respectivo tendrá voto de calidad para decidir la cuestión".

Se agrega el segundo párrafo a éste artículo y consiste en que cada sector tanto obrero como patronal y la representación gubernamental tendrán derecho a un voto, si existe empate, se va a repetir la votación y si vuelve a ver empate el Presidente del Consejo va a resolver sobre el recurso planteado.

Se adiciona el artículo 25 mismo que a la letra señala "La resolución que se dicte en el recurso no se sujetará a regla especial alguna. La misma se ocupará de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme y decidirá sobre las pretensiones de este, analizando las pruebas recabadas, en los términos del párrafo último del artículo 23 de este Reglamento y expresará los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisorios de la resolución.

Cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto".

Se aplicaba en forma supletoria el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación mismo que señalaba que "La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios, pero cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado, bastará con el examen de dicho punto...". En consecuencia al

existir reglamentación expresa en este sentido, se hace innecesaria la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación”.

El artículo 20 del anterior Reglamento disponía que “En caso de disenso, los consejeros disidentes expresarán, al votar, por qué opinaron en contra, pudiendo, si lo estimasen conveniente, formular voto particular, razonado, que se agregará al expediente. El voto particular será formulado precisamente dentro de las 48 horas siguientes a la discusión del negocio”.

El contenido del artículo anterior se encuentra plasmado en parte en el artículo 26 mismo que señala “Los Consejeros que no estuvieran de acuerdo con la resolución aprobada, en su caso, podrán formular voto particular razonado, que se agregará al expediente. El voto particular será presentado al Secretario del Consejo Consultivo dentro de los 3 días siguientes a la discusión de la resolución que recaiga al recurso.

Los acuerdos que dicten los Consejos Consultivos Delegacionales para aprobar, modificar o desechar los citados proyectos serán firmados por el Presidente y Consejeros que intervengan en la sesión.

El acuerdo que apruebe el proyecto lo revestirá del carácter de resolución, la cual será firmada por los integrantes del Consejo Consultivo y certificada por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, asentándose

en la certificación respectiva el número de acuerdo y fecha de la sesión en la que se aprobó la resolución.

Autorizada dicha resolución, será devuelta a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación.

Si el acuerdo de los Consejos Consultivos Delegacionales ordena modificar o desechar el proyecto, se procederá a elaborar otro en los términos acordados, debiéndose seguir en forma posterior a la elaboración del proyecto, los lineamientos señalados en los párrafos precedentes”.

Cuando los Consejeros no están de acuerdo con la resolución, pueden formular voto particular razonado y será presentado al Secretario del Consejo Consultivo, dentro de los 3 días siguientes a la discusión de la resolución, acortándose el término de 4 a 3 días únicamente.

Así también consideramos que con este artículo se le resta autoridad al Secretario del Consejo Consultivo para autorizar resoluciones, ya que con la modificación, se establece que estas deben ser firmadas por el Presidente y los Consejeros que intervengan en cada sesión, por lo que sugerimos se aclare dicho artículo, en el sentido de que se señale que el proyecto resolutivo debe estar firmado por el Secretario del Consejo Consultivo y el acta de sesión por el Presidente y consejeros correspondientes.

Se adiciona el artículo 27, el cuál señala que "El Presidente del Consejo Consultivo Delegacional tendrá la facultad de vetar el proyecto de la resolución de este Cuerpo Colegiado, cuando esta implique inobservancias a la Ley del Seguro Social o a sus Reglamentos; o bien, no se ajuste a los acuerdos del Consejo Técnico o a los lineamientos generales del Instituto.

El efecto del veto será suspender la aprobación del proyecto de resolución, mismo que será remitido con el expediente administrativo de inconformidad, por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional al Secretario General del Instituto, en un plazo de cinco días, a fin de que elabore un nuevo proyecto y se presente al Consejo Técnico para que sea este el que resuelva en definitiva, debiéndose seguir para tal efecto lo señalado por el artículo 20 de este Reglamento".

Con la implantación de este artículo se le otorga potestad al Presidente del Consejo Consultivo Delegacional, para suspender la aprobación del acuerdo resolutivo, cuando no se cumpla con lo dispuesto en la Ley del Seguro Social y los Reglamentos correspondientes, remitiendo el expediente al Secretario General del Instituto para que se elabore un nuevo proyecto en un plazo de 5 días y lo presente al Consejo Técnico para que resuelva en definitiva.

El artículo 25 del anterior Reglamento disponía "El incumplimiento de las disposiciones de este Reglamento por parte del personal encargado de su aplicación, será sancionado disciplinariamente por el Consejo Técnico o por los Consejos Consultivos Delegacionales".

El contenido del artículo anterior se encuentra en el artículo 30 en la siguiente forma "El incumplimiento de las disposiciones de este Reglamento por parte del personal encargado de su aplicación será sancionado disciplinariamente por el superior jerárquico del infractor, independientemente de que proceda la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".

Anteriormente, cuando el personal encargado de aplicar el Reglamento de la Materia, no lo hacía en forma adecuada solo era sancionado en forma disciplinaria por el superior jerárquico. Actualmente va a proceder además de dicha sanción la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con lo cual se obliga al personal a realizar su trabajo en forma más adecuada. Consideramos que dicha Ley debería de aplicarse a todo el personal que labora en el Instituto para que de esta manera se corrijan actitudes que son nocivas para el Instituto y la atención sea adecuada y eficiente para el derechohabiente.

El artículo 27 del anterior Reglamento disponía que "La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o 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 ordenamiento establece.

Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, 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".

El contenido del artículo anterior pasa al artículo 32 cuya readacción es la siguiente "La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, si se solicita desde la interposición del recurso o durante la tramitación del mismo.

Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante los funcionarios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o ante las autoridades ejecutoras correspondientes.

La suspensión se sujetará a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y deberán otorgarse las garantías que el mismo ordenamiento establece, quedando las mismas en custodia de los servicios de Tesorería que correspondan”.

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución debería de solicitarse directamente en la Oficina para Cobros correspondiente, ya que si bien es cierto que la puede solicitar ante el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, también lo es que dicha situación retarda la elaboración del acuerdo de suspensión toda vez que esta autoridad remite la garantía presentada ante dicha oficina para que esta la califique y pueda determinarse con exactitud si procede suspender o no el procedimiento administrativo de ejecución, una vez hecho lo anterior la devuelve al Secretario del Consejo Consultivo, por lo que se insiste que se pierde más tiempo en tramitar dicha suspensión, situación que afecta al recurrente.

Se adiciona el artículo 34, mismo que señala “Para los efectos de este Reglamento las ausencias del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional serán suplidas por el Prosecretario del Consejo Técnico o el Jefe del Departamento Contencioso, respectivamente”.

Con la implantación de este el artículo se delegan facultades a otros funcionarios para que cumplan con las disposiciones establecidas en la Ley el Seguro Social y sus reglamentos; por lo que las funciones que solo le correspondían al Secretario General del Instituto o al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, las podrán realizar ya sea el Prosecretario del Consejo Técnico o el titular del Departamento Contencioso.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El recurso de inconformidad es el medio que tienen los particulares para impugnar algún acto definitivo del Instituto que lesione su esfera jurídica.

SEGUNDA.- Los requisitos que debe cubrir el escrito con el que se interponga el recurso de inconformidad se encuentra plasmado en el artículo 3o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, ahora artículo 4o. del Reglamento del Recurso de Inconformidad.

TERCERA.- Encontramos la supletoriedad de las leyes dentro del recurso de inconformidad tales como Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y Ley Federal del Trabajo.

CUARTA.- El documento base de la acción, es el documento en contra del cual se va a interponer el recurso de inconformidad y la prueba documental son los documentos que van a acompañar al escrito de inconformidad en otras palabras son documentos de naturaleza diferente.

QUINTA.- Tratándose de créditos fiscales, toda notificación debe ser válida cuando exista únicamente citatorio de notificación, sin cumplir con ningún otro

requisito, ya que así lo establece el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

SEXTA.- Debe desecharse el recurso de inconformidad cuando el promovente no presente copia del acto reclamado, con fundamento en el artículo 123 del Código Fiscal de la Federación.

SÉPTIMA.- Los Consejeros tenían la facultad para emitir su voto cuando no estaban de acuerdo con el sentido de una resolución, esta facultad también debió de otorgársele al abogado que tramitaba el recurso; porque en ocasiones era claro que existía error por parte del Instituto pero aún así se confirmaba determinada resolución. Actualmente solo el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional puede vetar el proyecto resolutivo cuando exista inobservancia a la Ley del Seguro Social o a sus Reglamentos.

OCTAVA.- Para que no existan irregularidades en las oficinas para cobros, se debería de capacitar y supervisar en forma continua al personal ahí adscrito para que realizaran sus funciones en forma más adecuada y eficiente.

NOVENA.- Dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social, existen trabajadores con un nivel académico alto como Médicos Generales,

Odontólogos, Licenciados en Derecho, entre otros; los cuales podrían ocupar puestos según su actividad y de esta manera se mejoraría el nivel de atención al derechohabiente en todos los niveles.

DÉCIMA.- Los médicos del Instituto son la piedra angular de la Seguridad Social, por lo que la atención que ellos deben brindar debe ser excelente tomando en cuenta que trabajan con vidas y no con documentos.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Derecho Procesal Civil, Porrúa, México, 1987.

BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Harla, México, 1987.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal Fiscal, Segunda edición, Porrúa, México, 1990.

BECERRA BAUTISTA, José. El Proceso Civil en México, Octava edición, Porrúa, México, 1980.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Décimo quinta edición, Porrúa, México, 1988.

DE PINA VARA, Rafael y Jose Castillo Larrañaga. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Décimo segunda edición, Porrúa, México, 1982.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1990.

FENECH, Miguel. Principios de Derecho Procesal Tributario, Tomo II, España, 1949.

GERARD, Alejandro y Angel de la Vega. Manual del Seguro Social, Limusa, México, 1987.

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

HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. Interpretaciones Jurídicas del Seguro Social, Porrúa, México, 1966.

LÓPEZ LÓPEZ, Jesús Estenio y Athie Carrasco. Procedimientos y Recursos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, Valle de México, Segunda edición, México, 1978.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Luis. Derecho Fiscal Mexicano, Cuarta edición, México, 1973.

PALLARES, Eduardo. Derecho Procesal Civil, Décima edición, Porrúa, México, 1983.

QUINTANA VALTIERRA, Jesús y Jorge Rojas Yañez. Derecho Tributario Mexicano, Trillas, México, 1988.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal, Segunda edición, Harla, México, 1983.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano, Quinta edición, México, 1980.

SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social, México, 1987.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Porrúa, México, 1972.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, Novena Edición, Porrúa, México, 1979, p. 35 y36.

VELÁZQUEZ MANZANITA, José Carlos. La inconformidad ante el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, CIESS, México, 1975.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Decimo octavo cuarta edición, Porrúa, México, 1996.

Ley Federal del Trabajo, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Decimo cuarta tercera edición, Porrúa, México, 1996.

Ley del Seguro Social, Decimo cuarta séptima edición, Porrúa, México, 1995.

Ley del Seguro Social, Cuarta edición, Porrúa, México, 1995.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Editores Mexicanos Unidos, México, 1988.

Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, Inconformidad, Instituto Mexicano del Seguro Social.

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

OTRAS FUENTES

Acuerdo No. 1455/79 del 14 de febrero de 1979, Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1994.

Acuerdo No. 1517/81 del 25 de febrero de 1981.

Acuerdo No. 7239/78 del 29 de agosto de 1979, Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1994.

Acuerdo No. 4650/81 del 22 de abril de 1981, Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1981.

Acuerdo No. 8495/81 del 2 de Septiembre de 1981.

Acuerdo No. 304/88 del 10 de mayo de 1988, Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1988.

Boletín de Información sobre el Seguro Social, Coparmex, Octubre 1980, No. 233.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho, Decimo sexta edición, Porrúa, México, 1989.

Diccionario de la Lengua Española, Tomo II, Real Academia Española, España, 1984.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, quinta edición, Porrúa, México, 1992.

Gran Enciclopedia Larousse, Tomo VIII, Planeta, 1963.

Tratado Teórico Práctico de las Defensas Jurídicas del Particular, En el régimen interno del Seguro Social con un estudio sobre el Recurso de Inconformidad, Fondo Editorial Coparmex, 1978.

