

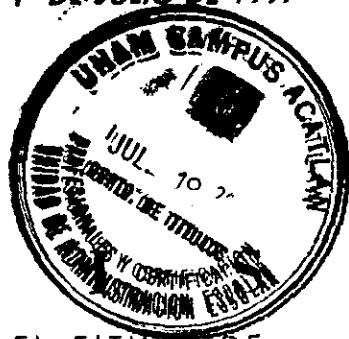
263



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES CAMPUS ACATLAN

EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE JULIO DE 1997



T E S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: CIRILO EDUARDO ROLDAN BORJA

201392

ASESOR: LIC. ALEJANDRO SIERRA DAVALOS



JULIO, 2000



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 MI MADRE:

Dolores Borja Gutiérrez.

Por que me enseñaste el camino del trabajo y la dedicación para alcanzar las metas trazadas, por tu apoyo, por tu cariño y tu gran amor, espero que con este trabajo, puedas decir que has cumplido parte de tu misión, gracias.

A MIS HERMANOS:

Adrián, José y Ricardo.

Gracias por su apoyo, sus palabras de aliento y por compartir conmigo la idea de que la constancia y el espíritu de superación nos hará salir adelante.

A MIS HIJOS:

José Roberto.

Gracias por brindarme la oportunidad de apoyarte, y por tu cariño, espero que esto te sirva de ejemplo para que en lo futuro puedas darme la satisfacción de verte realizando el mismo esfuerzo para obtener un Título profesional, en el que pongas la fe y el amor que pongo en ti.

Jorge Eduardo.

Gracias por tu ternura y cariño, por ser una razón más para concluir este trabajo, con la confianza de que algún día podrás dedicarme el tuyo, recibe esta ofrenda con todo mi amor.

Laura Angélica.

Aún cuando todavía no sabes leer, sé que habrás de aprender y podrás enterarte del contenido de esta investigación, en la que pongo todo mi amor y dedicación por ti.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE  
MÉXICO.

Quien recibió a un joven lleno de ilusiones y entrega un  
hombre de realidades, a quien debo todo cuanto soy, quien  
me proporcionó las bases educativas necesarias para  
enfrentarme a la vida, a quien sin pedir nada a cambio me  
ha preparado para ser mejor; rogándole para que siga  
formando a los profesionistas que el país requiere.

A C. LIC. ALEJANDRO SIERRA DAVALOS.

Gracias por su atinada y docta guía para la realización de este  
trabajo, cuyo sólo nombre fue el impulso necesario para superar  
todos los obstáculos que se llegaron a interponer en el camino.

AL HONORABLE JURADO.

Lic. Alejandro Sierra Dávalos.

Lic. Ricardo Nava Treviño.

Lic. Ignacio Garrido Villa.

Lic. Juan José Melendrez Rodríguez.

Lic. Pedro Rafael Cervantes Campos.

Gracias por compartir sus conocimientos y  
experiencias conmigo.

A MIS PROFESORES, COMPAÑEROS Y AMIGOS.

Gracias a la vida por que me dio el gusto de ser copartcipe de las alegrías, ilusiones, tristezas, fracasos y triunfos en nuestro transitar por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán"

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION .....	VII

### CAPITULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.1.- Evolución Histórica de la Seguridad Social .....	3
1.1.1.- U.R.S.S. ....	14
1.1.2.- Alemania .....	17
1.1.3.- España .....	19
1.1.4.- Los Gobiernos Europeos Totalitarios .....	20
1.1.5.- Francia .....	21
1.1.6.- Italia .....	23
1.2.- La Seguridad Social en México .....	25
1.2.1.- Epoca Precolombina .....	26
1.2.2.- Epoca Colonial .....	27
1.2.3.- México Independiente .....	29
1.2.4.- La Revolución Mexicana .....	39
1.2.4.1.- Las Huelgas de Cananea y Rio Blanco .....	40
1.2.4.2.- El Programa del Partido Liberal .....	45
1.2.4.3.- La Revolución y El Problema Social .....	47
1.2.5.- Congreso Constituyente de 1917 .....	52
1.2.5.1.- El Artículo 123 Constitucional .....	56

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

2.1.- Antecedentes .....	62
2.2.1.- La Constitución de 1917 .....	62
2.3.- Gobiernos Post Constitucionales .....	64
2.3.1.- Gobierno del General Alvaro Obregón .....	66
2.3.2.- Gobierno del Licenciado Emilio Portes Gil .....	67
2.3.3.- Gobierno del Ingeniero Pascual Ortiz Rubio .....	72
2.3.4.- Gobierno del General Abelardo L. Rodríguez .....	74
2.3.5.- Gobierno del General Lázaro Cárdenas .....	75
2.3.1.- Gobierno del General Manuel Avila Camacho .....	78
2.4.- Ley del Seguro Social del 19 de enero de 1943 .....	82
2.5.- Competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje .....	86
2.6.- Nueva Ley del Seguro Social del 1º de julio de 1997 .....	88

## **CAPITULO TERCERO**

### **EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO Y LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL ANTERIORES A 1997.**

3.1.- Los Artículos 133 y 134 de la Ley del Seguro Social de 1943 .....	92
3.1.1.- La Excepción de Falta de Acción .....	95
3.2.- Los Artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social de 1973 .....	97



3.2.1.- El Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social .....	100
3.2.2.- La excepción de Improcedencia de la Vía .....	113

## **CAPITULO CUARTO**

### **EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE JULIO DE 1997.**

4.1.- Los Artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social .....	117
4.1.1.- El Reglamento del Recurso de Inconformidad .....	120
4.2.- El Acuerdo que Desecha el Escrito Inicial de Demanda .....	139
4.2.1.- Voto Particular Emitido por la Representante de los Trabajadores de la Junta Especial Número Ocho bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje .....	141
4.2.2.- Prohibición Judicial a la Junta de Conciliación y Arbitraje para Prejuzgar .....	143
4.3.- Violación del Artículo 17 Constitucional por los Artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social .....	144
4.4.- El Juicio de Amparo y el Acuerdo que Desecha el Escrito de Demanda .....	148
4.4.1.- El Informe Justificado de la Autoridad Responsable .....	149
4.4.2.- El Amparo Directo .....	151
4.4.3.- El Amparo Indirecto .....	153
4.5.- Resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo .....	155
4.5.1.- Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito .....	156
4.5.2.- Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito .....	157
4.5.3.- Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito .....	158

4.5.4.- Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito .....	159
4.5.5.- Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito .....	160
4.5.6.- Cuarto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito .....	162
4.5.7.- Sexto Tribunal Colegiado del Primer Circuito .....	163
4.5.8.- Voto Razonado que Emiten los Representantes del Capital ante las Juntas Especiales Números Ocho, Ocho bis y Nueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje .....	165
4.6.- Resolución y Posición Actual de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje .....	170
4.7.- La Contradicción de Tesis .....	176
<b>CONCLUSIONES</b> .....	177
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	179

**EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LA LEY DEL SEGURO  
SOCIAL, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE JULIO DE 1997**

**CAPITULO PRIMERO**  
**ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1.1.- EVOLUCION HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

En relación a la historia del movimiento obrero se ha escrito y dicho casi todo, desde su aparición, es decir desde que se le conoce con ese nombre; no podemos hablar de obreros en la era primitiva, ya que no había trabajadores ni patrones, es más no había hombres que estuvieran subordinados a otros para entender a los empleadores o trabajadores como tales; viene a corroborar nuestro punto de vista la definición que de trabajador señala nuestra Ley Federal del Trabajo vigente Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

Como decíamos, no se puede hablar de historia del movimiento obrero sino a partir de la **Revolución Industrial**, el movimiento obrero, con algunas incipientes manifestaciones en las asociaciones de compañeros, nace verdaderamente cuando se produce el fenómeno técnico de la Revolución Industrial, aquel cambio drástico, valga la redundancia, revolucionario en los modos de producción, que si bien significó un gran avance tecnológico, también tuvo efectos negativos como el *desempleo de la población*, pues no hay que olvidar la forma en que una máquina puede suplir a ciertos trabajadores. Progresos técnicos, por la utilización de máquinas que, al mismo tiempo que en industrias (como la de hilados y tejidos) permitían subsistir con ventaja al trabajo manual, bajaban los costos.

La **Revolución Industrial** cambió totalmente la vida social, pues hasta mediados del siglo XVIII la industria no había pasado de ser artesanal, pues durante el siglo XVIII la mayoría de los habitantes de Inglaterra ganaba su pan trabajando la tierra. Las condiciones de vida y de labor variaban de acuerdo con cada pequeña diferencia de configuración, clima y subsuelo. La industria textil sobresalía en la economía campesina y todas las demás industrias representaban gran importancia, siendo la agricultura la principal fuente de riqueza.

Durante la época anterior a la **Revolución Industrial**, ubicada entre 1700 y 1760, los obreros generalmente trabajaban a destajo, otorgándoseles una cantidad mínima para cubrir sus necesidades fundamentales e inmediatas que les era cubierta a la semana o a la quincena, y el resto se pagaba cada seis, o doce semanas. A veces recibían el salario por un intermediario.

Las condiciones de trabajo eran desproporcionadas, el bajo salario, las jornadas excesivas aunadas a la inseguridad en el empleo hacían del obrero blanco perfecto para la explotación, en este sentido Néstor de Buen expresa "su contratación se hacía, generalmente, por un año, por lo que la garantía de trabajo seguro, más o menos prolongado y la posibilidad de no ser enrolados por la Corona les hacía aceptar condiciones que podrían ser infrahumanas".<sup>1</sup>

Con la **Revolución Industrial** se llenaron algunas necesidades de la industria, la cual hizo depender a la metalurgia del carbón agrado tal que se llegó a decir que el carbón y el hierro son los cimientos gemelos del industrialismo. La vida social y económica sufrió transformaciones importantes, principalmente Inglaterra, con el uso de la maquinaria, la revolución no fue armada sino socioeconómica que no sucedió en poco

---

<sup>1</sup> de Buen L., Néstor. Derecho del Trabajo Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1998, pág. 142.

tiempo no fue aislada sino que coincidió con otras revoluciones económicas, otros cambios muy notables que entonces hubo en la agricultura, en el comercio, en los bancos y en los transportes teniendo como consecuencia el cambio radical en la sociedad de entonces. Entre las principales causas podemos señalar:

- 1.- El hecho de que en América y en Asia había gran demanda de mercancías europeas, situación que provocó el aumento de la producción.
- 2.- Las facilidades políticas y sociales para el desarrollo industrial existentes en Inglaterra, en primer término, y después en otras naciones europeas
- 3.- Los descubrimientos e inventos técnicos de gran valía (especialmente el uso del vapor)
- 4.- La preparación educativa de los pueblos europeos, principalmente, el conocimiento de los fenómenos naturales, con el consecuente desempeño de la ciencia y la técnica al servicio de la industria.

Inglaterra, primer país industrial, tuvo afluencia comercial mediante canales y ríos, mientras que Francia tenía ya una importante red caminera, que para el siglo XVIII contaba con 25,000 millas de carreteras de primera clase bajo la dirección del gobierno central del Rey, cabe mencionar que esta obra se logró mediante el trabajo obligatorio a que fueron sometidos los campesinos, quienes debían laborar en las carreteras 30 días al año cada uno; Inglaterra superó el transporte marítimo a principios del siglo XIX debido a George Sthepenson cuyo invento, una pequeña locomotora de vapor puede arrastrar una carga de 13 toneladas a una velocidad de 29 millas por hora, con la que entra la era de la locomotora. La revolución en los transportes tomó un nuevo rumbo cuando el norteamericano Roberto Fulton pudo usar el vapor como fuerza motriz en los barcos, que a fines del siglo XIX, y hechos de hierro, se utilizaban para la comunicación entre continentes.

Desde el punto de vista de la agricultura, ésta también se vio beneficiada aunque en menor importancia, la revolución agrícola se aceleró con el uso del riego en mejores condiciones, el descubrimiento de los abonos químicos, la invención de la maquinaria agrícola y un aumento del área cultivable gracias a la desecación de ciénegas y pantanos, desafortunadamente la revolución agrícola sólo benefició a los terratenientes y grandes propietarios, quienes tenían dinero para adquirir los nuevos elementos técnicos, y no a los granjeros o pequeños agricultores, además de la explotación de que eran objeto los trabajadores agrícolas de los latifundios por parte de sus patrones.

Como todo movimiento revolucionario, ya sea armado, intelectual, técnico o de cualquiera otra índole, la **Revolución Industrial** tuvo consecuencias, siendo las más importantes:

- 1.- La reunión de muchos trabajadores en un solo lugar, a diferencia de los pequeños talleres artesanales del sistema gremial.
- 2.- La prolongación exagerada de la jornada de trabajo. En 1792 se empezó a utilizar gas del carbón para la iluminación, con lo que se rompe la tradición gremial de trabajar de sol a sol.

El régimen de explotación en las fábricas se extendía igualmente a mujeres y niños, es decir, no importaba la edad ni el sexo, sólo la capacidad para trabajar y producir, aún cuando esta producción se haya dado en condiciones inhumanas, donde niños llegaban a trabajar durante doce o quince horas diarias a pesar de que, en algunos casos, eran menores de siete años, aunado a las largas jornadas de trabajo estaban las bajas remuneraciones, por lo que las mujeres y los niños recibía, para trabajo igual, un salario inferior al de los hombres, siendo esta la causa primordial de la utilización de mano de obra formada por niños y jóvenes, preferentemente. Ashton indica que en 1816, en la fábrica de



Samuel Greg, el 17% de los 252 trabajadores eran menores de diez años y menos de un 30% excedían de dieciocho años.

Las condiciones de trabajo eran contrarias a la salud y a la integridad física de los trabajadores, por lo que fueron tomadas algunas medidas, tales como la promulgación, en 1802, de la **Ley Sobre la Salud y la Moral de los Aprendices**, en las que se limitaba las horas de trabajo, y fijaba niveles mínimos para la higiene y educación de los trabajadores, que no tuvo los efectos esperados por el Parlamento debido, en gran parte, al haberse hecho cuando el peor periodo de la **Revolución Industrial** había pasado. En esta época aparece también el pago del salario mediante vales o fichas, teniendo como consecuencia la situación económica desastrosa de los trabajadores.

En relación con Latinoamérica la **Revolución Industrial** se reflejó de modo indirecto; Inglaterra, en primer término, y otros países europeos vieron en las Naciones de América, dependientes de España otros tantos mercados posibles de consumo, que también podían proveerles de materias primas.

La revolución francesa constituyó un movimiento político que transformó, en gran parte, la vida de Europa, teniendo un carácter fundamentalmente burgués, que apoyado en las masas produjo una reacción más allá de las intenciones de la burguesía. Fue el principio para que se acabaran las monarquías absolutistas, estableciendo en su lugar gobiernos constitucionales; quitó el poder a la nobleza para que cayera en manos de la burguesía; atacó fuertemente a la iglesia y proclamó derechos individuales.

Esta revolución se originó por diversas causas, como las económicas. Francia se encontraba en crisis financiera, una pésima organización hacendaria hacía que los impuestos lloviesen sobre la clase media y las clases populares, mientras gozaban de privilegios y franquicias las clases noble y eclesiástica; la tierra estaba mal repartida,

muchos nobles poseían grandes extensiones de tierra, esa nobleza ociosa que se resistía a aceptar cambios en sus derechos, sin olvidar a las cofradías y los obispados, quienes también poseían tierras extensas; la hacienda pública se encontraba en bancarrota, lo que se obtenía a título de ingresos, era siempre insuficiente para los gastos de la Corona y de la corte y finalmente, una burguesía enriquecida en base al comercio y la industria que reclamaba derechos políticos.

Luis XVI trató de remediar la difícil situación económica de su país, para tal efecto nombró al economista Turgot ministro de Hacienda, quien propuso un plan de rígida economía, estableció la libertad de comercio, la libertad de industria y la abolición del privilegio que tenían los nobles de no pagar impuestos; estas medidas fueron rechazadas por los nobles y ante tal oposición se vio obligado a renunciar, al igual que su sucesor Malesherbes. La situación empeoró y Luis XVI nombró, en el año de 1777, ministro de Hacienda al banquero suizo Jacobo Necker quien, al igual que sus antecesores, se encontró con la oposición de los nobles y tuvo que renunciar sin poder remediar la situación.

En 1788 Luis XVI se vio obligado a llamar nuevamente a Necker, éste convocó a los Estados Generales, una especie de Congreso Nacional francés, compuestos en forma tripartita por el clero, la nobleza y el estado llano (burgués); se reunieron en Versalles, el 5 de mayo de 1789, con la inauguración por parte del Rey. El 6 de mayo se discutió la forma de votar, el clero y la nobleza preferían el voto por Estados, mientras que la burguesía prefería el voto individual para no estar en desventaja de dos votos a uno, si se votaba por miembros ganaba el tercer Estado, pues los Estados Generales estaban compuestos por 296 del clero, 322 de la nobleza y 578 del Estado llano. No hubo acuerdo y el conflicto trajo como consecuencia que los integrantes del tercer Estado se separaran y constituyeran la Asamblea Nacional, el 17 de junio del mismo año.

El Rey intentó disolver la Asamblea, pero no pudo conseguirlo, por lo que ordenó a la nobleza y al clero su integración a la Asamblea. El 9 de julio la Asamblea acordó llamarse Constituyente, en la que los diputados juraron no separarse hasta elaborar una constitución para Francia (juramento del juego de pelota).

La Asamblea acordó prohibir toda clase de impuestos que no fuesen aprobados previamente. La concentración de tropas con rumbo a París (Versalles) y la destitución de Necker hicieron estallar la ira popular, y el 14 de julio los parisenses asaltaron la prisión de **la Bastilla**, la guardia de la prisión disparó contra la masa y después de varias horas de combate se rindió la guarnición, pero el jefe y el alcalde de París fueron decapitados y sus cabezas exhibidas en picas.

El 4 de agosto la Asamblea abolió todos los privilegios y poco después realizó la **Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**, en donde se afirma que:

"los hombres nacen y permanecen libres e iguales; los derechos del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión; el principio de toda soberanía pertenece a la Nación; la libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro; la ley no puede prohibir más que aquello que es nocivo para la sociedad; la ley es la expresión de la voluntad general y todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a su formación; todos los ciudadanos son iguales ante la ley; ningún hombre puede ser acusado, detenido o preso más que en los casos determinados por la ley y según las formas prescritas en ella; nadie debe ser molestado por sus opiniones; todo ciudadano puede hablar, escribir o imprimir libremente, pero debe responder del abuso de esta libertad en los casos previstos por la ley; la fuerza pública tiene como misión esencial la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano; todos los ciudadanos tienen derecho a saber el uso que se hace de las contribuciones que paga; y siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública lo exija y mediante una justa y previa indemnización"<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Cfr. Hernández Millares, Jorge. Compendio de Historia Universal. Editorial Patria. México, 1973. págs. 261 y 262.

En 1791 se clausuró la Asamblea, que dio por terminada su misión de elaborar una constitución, que convirtió a Francia en una monarquía constitucional con una sola cámara que se renovaría cada dos años, y dejando al Rey como encargado del Poder Ejecutivo teniendo sólo veto suspensivo sobre las leyes que juzgara injustas o inconvenientes.

Durante 1797 se expide un importante documento el **Manifiesto de los Iguales** inspirado en el movimiento conocido como la **Conspiración de los Iguales** cuyo principal expositor fue Francois Noel Babeuf que desarrolla el concepto de la lucha de clases.

El **Manifiesto de los Iguales** se caracteriza por su reclamo a favor de la igualdad formal preconizada por la **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano** se convirtiera en igualdad económica, señala que los hombres tienden a lograr el bien común. La **Conspiración de los Iguales** termina el 28 de mayo de 1797 con la ejecución de Babeuf y es el resultado de lo decepcionante que había resultado la revolución, “se había esperado demasiado de la revolución; y lo que parecía haberse logrado para la parte más pobre de la población urbana, fue mayor miseria y sufrimiento. Los campesinos habían obtenido tierra, los obreros sólo hambre y falta de trabajo”<sup>3</sup>

Con estos antecedentes se hace necesaria la creación de órganos de defensa para el obrero, y en Europa se crean, como consecuencia, una serie de organismos obreros tendientes a lograr mejoras laborales, suscitándose este movimiento a finales del siglo XIX y principios del XX. En Inglaterra se funda en 1881 la **Social Democratic Federation** a la que se conoció también con el nombre de **Partido Social Demócrata**, pero podemos hablar de un movimiento obrero colectivo hasta 1893, año en que nace el Partido Laborista.

---

<sup>3</sup> G.D.H. Cole. Cit. por de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 143.

Algunos años antes, 1874, en Francia se prohíbe el trabajo para los niños menores de 10 años con una jornada máxima de 6 horas; en el año de 1892 es incrementado el mínimo de edad a 12 años, con una jornada máxima de 10 horas hasta los 16 años.

En 1882, en Saint-Etienne, se constituye la Federación de Trabajadores Socialistas, organismo obsoleto que no cumplió con los cometidos para los que había sido creado. Inspirado en este organismo y ante la necesidad de un organismo verdaderamente representativo del movimiento obrero, se celebra en Limoges, durante septiembre de 1895, un congreso obrero donde se toma el acuerdo por unanimidad de formar un nuevo organismo sindical, que debía agrupar a todos los grupos anteriores, constituyéndose así la **Confederación General del Trabajo**.

Alemania no se queda atrás y desarrolla una favorable legislación obrera, destacando como sus líderes y teóricos Eduardo Beristáin, Rosa Luxemburgo, Karl Kauspi, August Bebel y Karl Liebknecht; siendo en estos momentos, Inglaterra, Francia y Alemania, los más destacados.

Llega el año de 1914, con el estallamiento de la Primera Guerra Mundial, la conflagración más grande y sangrienta de la historia, hasta esa época. La guerra enfrenta a los dos sistemas imperialistas más grandes, por un lado Alemania y Austria-Hungría y por el otro la Entente anglo-franco-rusa.

Después de encarnizadas batallas, se firma en Versalles el tratado de paz el 28 de junio de 1919, mediante el cual las potencias aliadas de ambas partes pusieron fin al estado de guerra. La Primera Guerra Mundial tuvo como consecuencias:

1.- Una nueva ordenación política en Europa: Rusia, Austria-Hungría y Alemania desaparecieron como potencias. Se fundaron nuevos Estados: Polonia, Finlandia, Checoslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania.

- 2.- La consagración de Estados Unidos como potencia mundial.
- 3.- La formación de la U. R. S. S.
- 4.- La desaparición de las viejas dinastías.
- 5.- Mayores conquistas sociales para los trabajadores, estipuladas en el Tratado de Versalles.

En efecto, es en el **Tratado de Versalles** donde se atribuye importancia internacional al problema social y al derecho del trabajo. Intenta poner remedios a esos problemas tanto en base a recomendaciones a las Naciones firmantes como con el establecimiento de un organismo internacional, la Organización Internacional del Trabajo, cuyo principal objetivo sería el crear normas internacionales reguladoras de los derechos de los trabajadores.

No es fácil imaginar la inclusión de temas sociales en un tratado de paz, en relación con este punto Néstor de Buen nos dice "esto tiene una explicación: en el ánimo de todos los Estados prevalecía la idea de que la inconformidad social podría ser el germen de nuevos y aún más grandes conflictos"<sup>4</sup>.

La **American Federation of Labor** había propuesto desde septiembre de 1914 que en el tratado que pusiera fin a la guerra se incluyera el problema social en su carácter. Con esta base se celebra en Leeds, Inglaterra el 5 de julio de 1916, una conferencia, con la participación de delegados belgas, franceses, ingleses e italianos, convocados por el **Comité Confederal del Proletariado Interaliado**, aquí se hace una importante declaración:

"La conferencia declara que el tratado de paz que pondrá fin a la guerra actual y que asegurará a los pueblos la libertad y la independencia política y económica, debe igualmente ponerlos fuera de los ataques de la competencia capitalista internacional y

---

<sup>4</sup> de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 192.

deberá asegurar a la clase obrera de todos los países un mínimo de garantías de orden moral y material relativas al derecho del trabajo, al derecho sindical, a las emigraciones, a los seguros sociales, a la duración, higiene y seguridad del trabajo<sup>5</sup>.

A esta conferencia sucedieron muchas otras, de todas ellas sobresale la celebrada en Berna (febrero de 1919) donde se elaboró la **Carta de Trabajo**, con una serie de medidas propuestas que inspiraron a los autores del **Tratado de Versalles**.

Correspondía, en forma ya concreta, al Presidente Wilson proponer la inclusión de disposiciones tendientes a la protección internacional de los trabajadores, el 25 de enero de 1919 en la **Conferencia de las Preliminares de la Paz**; esta propuesta fue aceptada y se integró una comisión presidida por Samuel Gompers de Estados Unidos y con la participación de representantes de Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Gran Bretaña, Italia y Polonia. La comisión empezó a laborar el 11 de febrero de 1919; los trabajos de ésta fueron presentados en la **Conferencia de Paz** en abril del mismo año, que una vez discutido se acordó incorporarlo al **Tratado de Paz**. También a iniciativa del Presidente Wilson se acordó la **Organización Internacional del Trabajo**.

Parte del trabajo realizado por la comisión que nos ocupa se encuentra registrado en el artículo 427 del Tratado de Versalles, quedando establecido de la siguiente manera:

“Reconocen las Altas Partes Contratantes, que las diferencias de clima, de costumbres, y de usos, de oportunidad económica y de tradición industrial hacen difícil lograr de una manera inmediata la absoluta uniformidad en las condiciones de trabajo. Pero persuadidos de que el trabajo no debe ser considerado meramente como un artículo de comercio, piensan que existen procedimientos y principios para la reglamentación de las condiciones de trabajo que todas las comunidades industriales deben esforzarse en aplicar en cuanto lo permitan las circunstancias especiales en que puedan encontrarse.

Entre dichos procedimientos y principios parece a las altas partes contratantes que las siguientes de importancia particular y urgente.

- 1.- El trabajo no debe ser considerado como una mercadería o artículo de comercio.
- 2.- El derecho de asociación con vistas a todos los fines no contrarios a las leyes, lo mismo para los asalariados que para los patrones.

---

<sup>5</sup> Cabanellas, G. cit. por de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 193

- 3.- El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como se desprende de su época o país.
  - 4.- La adopción de la jornada de 8 horas o de la semana de 48 con un fin de obtener su incorporación a todas partes su incorporación en todas partes donde aún no haya sido logrado.
  - 5.- La adopción de un descanso hebdomadario de 24 horas como mínimo, que, siempre que ello sea posible, deberá comprender el domingo.
  - 6.- La suspensión del trabajo de los niños y la obligación de establecer limitaciones en el trabajo de los jóvenes de ambos sexos, necesarios para permitirles continuar su educación y asegurarles su desarrollo físico.
  - 7.- El principio de salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de valor igual.
  - 8.- Las reglas dictadas en cada país respecto de las condiciones de trabajo deberán asegurar un tratamiento equitativo a todos los trabajadores que legalmente residan en el país.
  - 9.- Cada Estado debe organizar un servicio de inspección, que comprenderá a las mujeres, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y de los reglamentos para la protección de los trabajadores.
- Sin proclamar que estos principios y métodos sean completos o definitivos, las Altas Partes Contratantes opinan que son apropiadas para guiar la política de la Sociedad de las Naciones; y que, si se adoptan por las comunidades industriales miembros de la Sociedad de las Naciones y se mantienen intactos en la práctica mediante cuerpo adecuado de inspectores esparcirán beneficios permanentes sobre los asalariados del mundo<sup>6</sup>

No parece necesario explicar por que se dice que el Tratado de Versalles originó mayores conquistas sociales para los trabajadores.

### 1.1.1.- LA U. R. S. S.

Con la caída del zarismo por la revolución bolchevique en Rusia, se estableció un Estado socialista que de inmediato adoptó nuevas formas jurídicas que sustituyeron la añeja estructura feudal, la estructura del zarismo, por ello de inmediato el régimen revolucionario se abocó a la tarea de elaborar una constitución.

Los esfuerzos iniciales para hacer una constitución principiaron con un bosquejo preparado por los Comisariados de Asuntos Interiores y Justicia, fundamentalmente. Pero el movimiento más importante fue cuando, el 1° de abril de 1918, el Comité Ejecutivo de toda Rusia nombró a una comisión de constitución que fue presidida

---

<sup>6</sup> Cabanellas, G. Cit. por. de Buen L. Néstor. Ob. Cit. págs. 194 y 195.



por Sverdlov, estando integrada por Stalin, Bujarin, Pakrski y Steklov. Después de 3 meses de sesiones, publicó su trabajo el 3 de julio de 1918, fecha en que fue presentado al Comité Central del Partido para su aprobación y, a la vez, como etapa previa a su venidera presentación ante el Quinto Congreso de Soviets de toda Rusia; cabe hacer mención de que a este proyecto se le adicionó una parte sugerida por Lenin, conocida como **La Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado**.

El 10 de julio de 1918 el proyecto fue aprobado, publicándose en Izvetia el 19 de julio del mismo año, fecha en la que entra en vigor como **Constitución de la República Soviética Federal Socialista Rusa**. Esta constitución fue reformada por el Octavo Congreso Extraordinario de los Soviets de Rusia el 5 de diciembre de 1936.

Esta reforma es de particular importancia, pues en ella están incluidas las bases del derecho laboral soviético, agregadas en el capítulo I, denominado **Organización Social** y que comprende los artículos 1 al 12, señalando a la U. R. S. S. como un Estado socialista de obreros, a quienes corresponde el poder, ejercido a través de los soviets de trabajadores, con una base económica de sistema socialista; de igual modo se entiende a la propiedad de los instrumentos y medios de producción con jerarquía de patrimonio del pueblo, cuando se trata de propiedad del Estado, o como propiedad cooperativa, pudiendo existir pequeñas economías privadas de artesanos individuales, pero basadas ellas en el trabajo personal y no en la explotación del trabajo ajeno.

Los principios reguladores fundamentales del derecho laboral soviético, consignados en la constitución, de los cuales sobresale el establecimiento del seguro social, son:

- a) El democratismo, que se vincula al derecho de los sindicatos soviéticos a participar en la regulación de las condiciones de trabajo de los obreros y empleados y a su facultad de controlar la observancia de la legislación laboral.
- b) La voluntariedad del ingreso en el trabajo en calidad de obrero o empleado y la libertad de extinguir la relación laboral por el deseo del trabajador.
- c) La protección contra las negativas infundadas de admisión al trabajo y contra el despido inmotivado.
- d) El pago de salario, garantizado por el Estado, de acuerdo con la cantidad y calidad del trabajo invertido, y el aumento incesante al salario real.
- e) La limitación legislativa y la consecuente y continua reducción de la jornada de trabajo.
- f) El establecimiento del Seguro Social a expensas de las empresas, sin descuento alguno al salario de los trabajadores.
- g) La participación sindical entre los trabajadores y la dirección de tal manera que la dirección no podrá despedir a un trabajador sin el consentimiento del comité sindical de fábrica.
- h) La participación del comité sindical de fábrica en la implantación de nuevas normas de producción y tarifas de trabajo a destajo o en el cambio de las existentes, y en el establecimiento de nuevas categorías de trabajo o en la atribución de nuevas tareas a los trabajadores.
- i) La participación de los sindicatos, en forma directa y activa en la elaboración y realización de los planes de producción.
- j) La elaboración de contratos colectivos de trabajo entre la dirección de las empresas y los comités de fábrica, cuyo objeto es asegurar el cumplimiento del plan de producción y su rebasamiento, el incremento continuo de la productividad del trabajo y perfeccionamiento

de su organización y sus condiciones, así como elevar la responsabilidad de las organizaciones económicas y sindicales por el mejoramiento de las condiciones materiales y de vida y las atenciones culturales a los obreros, ingenieros, peritos y empleados de las empresas. Estos contratos colectivos se extienden en sus efectos, a todos los trabajadores de las empresas, sean o no miembros del sindicato que lo haya celebrado.

Para finalizar, no debemos olvidar el axioma principal que respecto al trabajo rige la vida de la Unión Soviética y que se encuentra en el artículo 12 de la constitución y que establece: "El trabajo en la U.R.S.S. es, para todo ciudadano apto para el mismo, un deber y una honra, de acuerdo con el principio: **El que no trabaja, no come.**"<sup>7</sup>

### 1.1.2.- ALEMANIA.

La derrota del ejército alemán en la Primera Guerra Mundial, condujo a la revolución de 1918 que tuvo como consecuencia el establecimiento de la República, la cual tuvo como fin fundamental dictar una nueva constitución que reflejara las nuevas tendencias de la nueva vida social-democracia.

La nueva constitución fue promulgada el 11 de agosto de 1919, por la Asamblea Nacional Weimar de ahí que se le conozca con el nombre de la constitución de Weimar, esta constitución es una explicación de las transformaciones sociales, económicas y políticas y jurídicas que presenciaba el mundo europeo a la terminación de la Primera Guerra.

En esta constitución, las disposiciones sociales se encuentran en el Capítulo V que se denomina **Vida Económica**, del que podemos señalar como principios fundamentales: La libertad de contratación; libertad de coalición; el seguro social; la tarea

---

<sup>7</sup> de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 198.

del Estado para procurar implantar un mínimo de derechos sociales, tanto nacionales como internacionales; el derecho al trabajo, el deber de trabajar y el seguro de desempleo, en estos términos:

“Todo alemán tiene, hecha reserva de su libertad personal, la obligación de emplear su fuerza intelectual y material de trabajo en la forma que lo exija el bienestar colectivo. A todo alemán debe darse la oportunidad de que adquiera, mediante su trabajo, lo necesario para su subsistencia.”<sup>8</sup>

La República de Weimar promulgó además, una serie de leyes laborales que aunadas a la celebración de pactos colectivos firmados entre sindicatos y patrones hicieron del derecho laboral alemán un cuerpo legislativo creado a las exigencias de seguridad social que el pueblo alemán tenía; entre las leyes postconstitucionales sobresalen:

- a) Proclama del consejo de Comisarios del Pueblo, de 12 de noviembre de 1918, que contenía el programa político social el gobierno, incluida la promesa de jornada laboral de 8 horas.
- b) Reglamento sobre convenios colectivos, comités de obreros y empleados y conciliación y arbitraje de conflictos laborales, de 23 de diciembre de 1918.
- c) Ley de mutilados de 12 de enero de 1923.
- d) Ley de colocación y seguro de paro.

Con el antecedente de la primera constitución social, la mexicana que referiremos más adelante, y la de Rusia, Weimar se unió al creciente número de constituciones adelantadas para su época en que consagraban derechos sociales, al lado y con la misma jerarquía de las garantías individuales tradicionales.

---

<sup>8</sup> de la Cueva, Mario. *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo* Tomo I, México, 1998. pág. 49.

### 1.1.3.- ESPAÑA.

En 1931 se celebran elecciones municipales en España de las que resulta triunfadora la izquierda, ello origina el exilio voluntario de el último rey español, Alfonso XIII, para dar paso al establecimiento de la República Española; la izquierda duró poco en el poder, pero con dos años de gobierno intermedio de la derecha, conocidos como **bienio magro**, y hasta la victoria del frente popular en febrero de 1936, devolvió el control a la izquierda. Esto trajo aparejada la consecuencia de un golpe de Estado, con la inevitable caída de la República, después de casi 3 años de lucha del pueblo español.

Los republicanos centro-izquierdistas estaban colocados en puestos claves y estratégicos dentro del gobierno, y dentro de grupos sindicales importantes que controlaban a los trabajadores, como la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación General de Trabajadores (CGT), esto era la base de la inclinación social de la República que, además, contaba con el apoyo del pueblo, causas fundamentales para hacer de la constitución española, promulgada el 9 de diciembre de 1931, la cuarta constitución social en un periodo relativamente corto, 19 años, en nuestro siglo.

En el artículo 1 de dicha constitución quedó establecido: “España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de libertad y de justicia; los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo”<sup>9</sup>

Podemos señalar como uno de sus principios la libertad sindical, es decir el libre agrupamiento de trabajadores en defensa de sus intereses, tanto individuales como colectivos, pero lo más importante para nuestro estudio es el contenido del artículo 46, que por su importancia se transcribe íntegramente, y que refiere:

“Artículo 46.- El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la

---

<sup>9</sup> Idem. Pág. 202.

protección de las leyes.

La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna, su legislación social regulará: Los casos de seguro de maternidad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico-jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección la administración y los beneficios de las empresas y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores<sup>10</sup>

Es menester hacer mención que la República no sólo se limitó a hacer la enunciación de estos principios, sino también elaboró las leyes reglamentarias respectivas manteniendo, además, la legislación laboral anterior que implicara una conquista social; dentro del cuerpo legislativo reglamentario sobresale el Decreto de 6 de mayo de 1931, que creó una Sala específica en el Tribunal Supremo para entender de los recursos en materia social.

#### **1.1.4.- LOS GOBIERNOS EUROPEOS TOTALITARIOS.**

Las circunstancias resultantes de la postguerra determinaron la aparición de regímenes totalitarios, Italia y Alemania principalmente, en Europa con las consecuencias funestas y trágicas de todos conocidas. En Italia el fascismo se convierte en ideología del país, encabezada por Benito Mussolini, a quien el Rey encarga formar un gobierno con motivo de la marcha sobre Roma el 28 de octubre de 1922. En Alemania, Adolfo Hitler sube al poder el 30 de enero de 1933; en un plano poco menos importante, y no por ello menos trágico, el régimen franquista se establece en España, resultando paralelo al movimiento italiano que también es secundado por Portugal.

En Italia, durante esta época, el sistema corporativo italiano se regula por la **Carta de Trabajo** que fue aprobada el 21 de abril de 1927, sus principios consistieron en:

---

<sup>10</sup> de Buen L., Néstor. Ob. Cit. págs. 202 y 203.

La negación de la lucha de clases; se entiende a la corporación como una institución en la que tanto obreros como empresarios, en calidad de particulares, subordinan sus intereses a los intereses generales de la producción nacional y a los del Estado; los obreros y empresarios tienen la obligación de adherirse a las organizaciones sindicales del Estado, que por ley estableció el sindicato único; se prohíbe la huelga y el paro patronal.

Algo similar sucede en Alemania, donde el nacional socialismo modifica el sistema laboral alemán y elimina el derecho colectivo del trabajo; suprime los sindicatos, así como las organizaciones patronales. En el orden individual se incrementaron los beneficios por vacaciones, pensiones, gratificaciones e indemnizaciones por riesgo de empresa (trabajo).

España se convierte en fiel imitador del régimen fascista, Franco impone el **Fuero del Trabajo** por decreto de 9 de marzo de 1938, en este documento queda establecido el derecho y deber de trabajar; se llega a la conclusión de que es necesario fijar un límite a la jornada de trabajo; del descanso dominical; derecho a vacaciones; seguros sociales de vejez, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, tuberculosis y paro forzoso.

Al igual que Italia, España deposita la supremacía sindical en exclusiva a los miembros de la falange Española Tradicionalista; define al sindicato como instrumento al servicio del Estado y prohíbe la huelga.

### **1.1.5.- FRANCIA.**

Durante los meses de mayo y junio de 1940, los ejércitos franceses son derrotados y Alemania ocupa parcialmente Francia, esto da origen a un gobierno encabezado por el Mariscal Petain que se conoce con el nombre de **Gobierno de Vichy**,

teniendo como consecuencia la modificación sustancial de la legislación francesa en materia social, quedando establecido un cooperativismo antisindical, en su esencia.

Las principales disposiciones promulgadas durante esa época fueron la ley de 16 de agosto de 1940, relativa a la organización provisional de la producción industrial, que instituye a los Comités de Organización Profesional; los decretos de 9 de noviembre de 1940 que implica la disolución de la Confederación General de Trabajadores (CGT) y de otros organismos sindicales; la ley de 2 de diciembre de 1940 relativa a la organización cooperativa de la agricultura, conocida como **Carta Campesina** que expresa la tesis de la subordinación estrecha de la agricultura, a la política económica del Estado.

A iniciativa del General de Gaulle se crea el **Movimiento de la Resistencia** en mayo de 1943, que trae como consecuencia el **Consejo Nacional de la Resistencia** constituido el 15 de mayo, el Consejo tenía representaciones de agrupaciones obreras y de los partidos comunista, socialista, radical-socialista, alianza democrática y federación republicana. Con motivo del consejo se dictó un programa, aprobado en Algeria, en el que se propone dentro del plan social, el derecho al trabajo y al descanso fundamentalmente, mediante el restablecimiento y la mejoría del régimen contractual del trabajo; la garantía de niveles de salarios y de trato que aseguren a cada trabajador y a su familia la seguridad, la dignidad y la posibilidad de una vida plenamente humana; la reconstrucción, en sus libertades tradicionales, de un sindicalismo independiente, dotado de amplios poderes en la organización de la vida económica y social; la seguridad del empleo; un retiro que permita a los viejos trabajadores acabar dignamente sus días.

Con la liberación de Francia, y como consecuencia de París, el 27 de agosto de 1944, se termina con el sistema corporativo del régimen de Petain, quedando Francia



dentro del selecto grupo de países con constitución social, el derecho más avanzado de la época.

#### 1.1.6.- ITALIA.

El 5 de junio de 1946 Italia se proclama República y se constituye un gobierno en el que participan los políticos comunistas, encabezados por Palmiro Togliatti quien inicia una reforma política con el propósito de abrir el camino a los partidos políticos, llegando a ser el partido más fuerte e importante el partido comunista, que se encontraba bajo la dirección de Togliatti.

La gaceta oficial del 30 de abril de 1927, en su número 100 publicó la **Gazeta del Lavoro** que proclamaba a la nación italiana como una unidad moral, política y económica que se realiza integralmente en el Estado fascista; caracteriza el trabajo como un deber social, en cualquiera de sus formas y sostenía que el sindicato legalmente reconocido y subordinado al control del Estado, tiene el derecho de representar legalmente a toda la categoría de empleadores y de trabajadores, constituyendo así el sistema corporativo fascista, siendo estas las disposiciones fundamentales con respecto a la legislación laboral anterior a la República. A partir de la proclamación de Italia en República se suprime todo lo relacionado al ordenamiento corporativo por decreto de 23 de noviembre de 1944, quedando abrogados tales ordenamientos.

La constitución de la República Italiana entró en vigor el 1 de enero de 1948, siguiendo los pasos de la constitución alemana de Weimar, según palabras de Mario de la

Cueva, y aún representa un paso más importante “porque es el retorno a la democracia, y es además obra de grandes juristas”<sup>11</sup>

Por su importancia destacan las siguientes declaraciones:

- a) Italia es una República democrática fundada sobre el trabajo; la soberanía pertenece al pueblo.
- b) Se garantiza la participación efectiva de los trabajadores en las organizaciones políticas, económicas y sociales del país.
- c) Reconocimiento a todos los ciudadanos el derecho al trabajo.
- d) Pago proporcional del salario acorde a la cantidad y calidad del trabajo, y en todo caso suficiente para asegurar para si y su familia una existencia libre y digna.
- e) Duración máxima de la jornada de trabajo.
- f) Descanso semanal y vacaciones anuales pagadas, con carácter de irrenunciables.
- g) Igualdad entre el hombre y la mujer.
- h) Protección a la mujer en general, y en particular a las madres trabajadoras.
- i) Protección al menor con límites de edad para el trabajo asalariado y sobre una base de igualdad.
- j) Seguro de accidentes, enfermedad, invalidez, vejez y desocupación involuntaria.

El derecho colectivo del trabajo se refiere principalmente a la organización sindical libre y al reconocimiento del derecho de huelga. La avalancha de legislaciones sociales en el presente siglo nos hace poder afirmar que este ha sido el siglo de la seguridad social, pues no se debe a una sola legislación, sino a una serie de ellas que se han venido adheriendo a las ya existentes y someramente aquí comentadas, desafortunadamente no con la profundidad que se hubiese podido desear.

---

<sup>11</sup> de la Cueva, Mario. Ob. Cit. pág. 63.

## 1.2.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

En México la seguridad social ha tenido particular importancia, sobre todo a partir de 1917, con motivo de la promulgación de nuestra famosa constitución de 5 de febrero del año ya mencionado, que rompió con las normas vigentes y relativas a la elaboración de una constitución anteriores a ese año, con lo que se convierte en la primera carta magna con contenido social, agregando a las garantías individuales las garantías sociales, siendo base de ello los artículos 3, 27 y el famosísimo artículo 123; pero no todo ha sido brillo y fama en nuestro derecho, tuvieron que pasar muchos años de lucha, derramamiento de sangre de mexicanos capaces de dar su vida por un ideal; ya desde nuestros más remotos antepasados, aún cuando será difícil hablar de seguridad social en la época precolonial, pero no hay que olvidar que esta necesidad se acentúa en la época de la colonia, con la llegada de los conquistadores con su mal trato a los indígenas, que trae como consecuencia las **Leyes de Indias**, pasando por la lucha de Independencia haciéndonos recordar los **Sentimientos de la Nación** de Morelos hasta la Revolución que trae como importante consecuencia la promulgación de la constitución actual.

Siempre será difícil estudiar la historia, especialmente tratándose de asuntos que originan tan diversas opiniones, esto nos hace recordar a Manuel Bonilla jr. Al decirnos en su obra **Diez Años de Guerra** que cada autor se apasiona por su causa y escribe las cosas y hechos más como lo siente o como lo cree que como lo ve, sabemos que el ideal de un historiador es ser neutral, pero difícilmente alguien escapará al natural entusiasmo que le proporciona el bando de sus simpatías, no obstante ello, los autores diversos coinciden, mayormente, en lo interesante de la historia de los movimientos armados que nos han llevado hasta la vida social que ahora disfrutamos.

### 1.2.1.- EPOCA PRECOLOMBINA.

Hasta nuestros días no hay noticias sobre la existencia de condiciones de trabajo en la época colonial, la mayoría de los autores sólo hacen referencia a los oficios y artes a que se dedicaron los antiguos mexicanos, oficios y artes como oficial mecánico, oficial de pluma (el que hacía dardos o mosaicos y trabajos con plumas de ave), platero, hornero, lapidario, cantero, albañil, pintor; cantores, médicos, hechiceros, brujos, sastres, tejedores, alfareros, mercaderes, fabricantes de calzado, de armas, etc.; dentro de su régimen artesanal todos los obreros y artesanos comenzaban como aprendices pudiendo quedar autorizados para ejercer el oficio que hubiera aprendido, hasta después de aprobar un examen, correspondiente a cada arte u oficio.

•Conforme a las apariencias, los artesanos y obreros formaban gremios con demarcaciones en la ciudad, contando cada gremio con un jefe, un dios particular y festividades exclusivas; pero en realidad nada se sabe respecto de las horas de trabajo y salario, ni de las relaciones entre obrero y patrón; aquí se hace necesario recordar que los antiguos mexicanos eran pueblos guerreros, que reducían a sus prisioneros a la categoría de esclavos, lo cual debía originar el establecimiento de reglas reguladoras de las relaciones tanto con esclavos, como con artesanos y obreros libres.

Como en la mayoría de los pueblos del mundo la agricultura era la principal fuente de riqueza, se cultivaba principalmente el maíz, otra actividad importante fue la caza, pero como se ha dicho "la sociedad mexicana, como todas las sociedades de América, no puede reducirse a los patrones tradicionales de las sociedades europeas"<sup>12</sup>, pues en Europa una de las circunstancias fundamentales para considerar la organización social y por ende las clases sociales, lo es la condición de poseedores o no de los medios de producción,

---

<sup>12</sup> Bolaños Martínez, Raúl. Historia Patria. Pág. 148. Editorial Kapelusz Mexicana. México. 1975.

por lo cual podemos afirmar que en nuestro continente no se dio jamás el caso de que un determinado sector de la sociedad indígena se apoderara para su beneficio de los medios de producción, por que éstos pertenecían a la sociedad en general y se encontraban administrados por el gobierno que era el encargado de distribuirlos entre los distintos sectores sociales. Al no haber recaído los medios de producción en una clase social y no tener condiciones de trabajo, tampoco podemos pensar en la existencia de condiciones tendientes al otorgamiento de medidas de seguridad social.

### **1.2.2.- EPOCA COLONIAL.**

Al iniciarse la dominación española la condición del indio fue deprimente, las jornadas de trabajo eran de 12 hora, de sol a sol, que con la costumbre de adelantarles hasta 20 pesos anuales hipotecaban sus vidas. En algunos lugares se permitió que las haciendas tuvieran una especie de cárcel llamada **tlapizquera** en donde se les encerraba, con el pretexto de cuidar y vigilar a los indios. Por medio del repartimiento los alcaldes mayores tenían la facultad de sacar de los pueblos de indios a toda la gente que fuera indispensable para atender al cultivo de los campos y al trabajo de las minas durante el término de una semana, este trabajo debía desempeñarse, la mayor de las veces, en lugares lejanos de sus pueblos con jornadas de dos a tres semanas, sin proporcionarles alimentos ni albergues por lo que regresaban con sus familias hambrientos, miserables y enfermos. El peón de industria no sufrió menos, los obrajes parecían cárceles sin ventilación, ni higiene, los peones se aglomeraban adentro sin derecho a salir, excepción hecha de los casados que podían hacerlo los domingos.

España dictó leyes atendiendo al bien de todos, principalmente al de los naturales, entre ellos las más trascendentes fueron las **Leyes de Indias**, de sus disposiciones destacan:

- a) La idea de la reducción de las horas de trabajo.
- b) La jornada de ocho horas, expresamente determinada en la Ley VI del Título VI del Libro III de la recopilación de indias, que ordenó en el año de 1593 que los obreros trabajaran ocho horas repartidas convenientemente.
- c) Los descansos semanales.
- d) El pago del séptimo día.
- e) La protección al salario de los trabajadores, y en especial con respecto al pago en efectivo, oportuno e íntegro.
- f) La tendencia a fijar el salario.
- g) La protección a la mujer encinta, estableciéndose la edad mínima para trabajar de catorce años.
- h) La protección contra labores insalubres y peligrosas, se prohíbe que los menores de dieciocho años acarreen bultos.
- i) El principio procesal de *verdad sabida* operada a favor de los indios, algo similar a nuestra Ley Federal del Trabajo sobre la carga de la prueba que recae sobre el patrón.
- j) El principio de las casa higiénicas.
- k) La atención médica obligatoria y el descanso pagado por enfermedad.<sup>13</sup>

Desgraciadamente las leyes no se cumplieron, a pesar de ser muy claras, por ejemplo se ordenaba pagar en moneda y en propia mano, pero en las haciendas, minas y obrajes existió la tienda de raya, donde el obrero recibía artículos necesarios a precios elevados, haciendo que el trabajador siempre estuviera endeudado con el patrón. Se reconoció a los indios su categoría de seres humanos pero en la vida social, económica y política, no eran los iguales de los vencedores. No existe en los cuatro tomos de que se compone la recopilación disposiciones que tiendan a la igualdad de derechos entre el indio y el amo, sino que son más bien medidas de misericordia, actos pios determinados por el remordimiento de las conciencias, concesiones graciosas a una raza vencida que carecía de derechos políticos y que era cruelmente explotada.

---

<sup>13</sup> Cfr. de Buen L. Néstor. Ob. Cit. págs. 206 a 208.

Estas disposiciones no funcionaron en la realidad, entre las causas que influyeron para el incumplimiento de las **Leyes de Indias** fueron: Una falta de sanción suficiente en la ley; la falta de instrumentos efectivos para hacer cumplir la ley; la confabulación de las autoridades y los hacendados para violar la ley; la ignorancia de la misma ley y, entre otros, la contradicción existente entre algunas leyes.

El famoso viajero inglés barón de Humboldt describió la situación predominante en la Nueva España diciendo:

“hombres libres, indios, hombres de color, están confundidos como galeotes que la justicia distribuye en las fábricas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros están medio desnudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada taller parece más bien una oscura cárcel: las puertas, que son dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los trabajadores salir a casa; los que son casados sólo los domingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremisiblemente si cometen la menor falta contra el orden establecido en la manufacturera”<sup>14</sup>

Aún cuando las **Leyes de Indias** no fueron observadas, no se le puede restar mérito alguno pues fue, en estricto apego a la realidad, la primer legislación social del mundo, ni se le puede negar el mérito de haberse adelantado a su época y a las constituciones sociales posteriores.

### 1.2.3.- MEXICO INDEPENDIENTE.

El siglo XIX nace con grandes conflictos internacionales; los poderosos ejércitos franceses conducidos por Napoleón Bonaparte emprenden campañas militares que amenazaban destruir a los Estados europeos. Estas luchas repercuten en los territorios del nuevo mundo, haciendo que la población criolla, partidaria de las ideas liberales e independentistas, se inclinara por una transformación del régimen colonial, principalmente porque la independencia cumpliría con las aspiraciones de poseer el poder político en las

<sup>14</sup> Humboldt, cit. por de Buen L. Néstor.. Ob. Cit. pág. 269.

tierras de América, para lo que se sentían con mayores derechos que los españoles enviados por la corona. Los sectores humildes de la población colonial veían en la independencia la oportunidad de sacudirse el yugo de la dominación española.

Después de arduas y sangrientas batallas, cuando ya se pensaba en el difícil triunfo del movimiento independentista, se supo en la Nueva España que Fernando VII había restituido la vigencia de la Constitución de Cádiz de 1812, con la que se decretaba la abolición de la inquisición, la supresión de los fueros eclesiásticos y de otras órdenes monacales, por lo que el alto clero ideó la forma de escapar de la constitución española, siendo posible mediante la independencia. En este momento, con las **Juntas de la Profesa** de 1820, las clases privilegiadas procuraban la independencia de la Nueva España bajo el establecimiento de una monarquía absoluta y la conservación de los privilegios eclesiásticos; así los españoles, principales enemigos de la independencia de 1810, se convirtieron en los más decididos partidarios del movimiento.

Surge aquí la figura de Agustín de Iturbide que se encargaría la tarea de aniquilar las tropas de Guerrero, pero en lugar de lograrlo Iturbide sufrió severas derrotas por lo que decidió pactar con Vicente Guerrero para discutir lo relativo a la independencia del país. La reunión se llevó a cabo en el poblado de Acatempan, a mediados de febrero de 1821, en esa reunión se tomaron los acuerdos iniciales para constituir la coalición, que se consumó en una segunda entrevista de los dos jefes el 24 de febrero del mismo año en Iguala, donde se acordó un plan libertador que se conoce con el nombre de ese lugar.

Los puntos fundamentales del **Plan de Iguala** fueron los siguientes:

- 1.- Independencia absoluta de México con respecto a España.
- 2.- Establecimiento de un imperio constitucional, que se entregaría a Fernando VII.



3.- En caso de que Fernando no lo aceptara, la corona pasaría a cualquier miembro de la casa Borbón.

4.- Los puestos políticos serían para los nacidos en el país.

5.- La religión oficial será la católica.

6.- Se simbolizarían las tres garantías con tres colores: Verde o independencia; blanco o religión, y rojo o unión, que fueron los anhelos del Plan de Iguala.

Después de que Iturbide había llegado a un acuerdo con Guerrero, llegaron las noticias de la llegada de don Juan O'Donojú, designado por las Cortes españolas para sustituir al Virrey. Iturbide decidió entrevistarse con el liberal O'Donojú en la ciudad de Córdoba, para concertar el 24 de agosto los tratados de ese nombre por los que habría de consumarse la independencia nacional, que con la entrada triunfal del ejército trigarante a la ciudad de México, bajo el mando de Agustín de Iturbide el 27 de septiembre de 1821, se realiza el sueño de los insurgentes, la consumación de la independencia.

Una vez consumada la independencia no se dictaron disposiciones claras, que puedan considerarse como derechos de los trabajadores en ninguno de los bandos, declaraciones, constituciones, etc. Por otra parte seguían en vigor todas las disposiciones promulgadas con anterioridad a la consumación de la independencia, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que establecía:

"artículo 2.- Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieran en consecuencia de nuestra independencia."<sup>15</sup>

Entraba en este ordenamiento toda la legislación anterior como el **Bando de Hidalgo**, dado en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810, que en su artículo 1º

---

<sup>15</sup> de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 290.

ordenaba a los dueños de esclavos que les diesen libertad, en el término de 10 días, bajo pena de muerte en caso de no hacerlo; igualmente quedaban comprendidos los **Elementos Constitucionales** de Ignacio López Rayón, que en su artículo 24 determinaban la proscripción de la esclavitud, y en el artículo 30 decretaban la abolición de los exámenes de artesanos, quienes quedarían calificados sólo por su desempeño; los **Sentimientos de la Nación** de Morelos del 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, que en su punto 12 indica:

“que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen su constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”<sup>16</sup>

**El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana**, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, a instancias de Morelos, establece en su artículo 380 la libertad de cultura, industria y comercio a favor de todos los ciudadanos; en la constitución de Cádiz no se establece norma alguna relativa a la libertad de trabajo o industria siquiera; la constitución de 4 de octubre de 1824, que hacía de México una República Federal, representativa y popular tampoco contiene disposición alguna que pueda ser considerada como derecho laboral; la constitución centralista de 1836 fue omisa en relación a los derechos laborales.

La condición de los trabajadores en los primeros años de la independencia no había mejorado, los gobiernos se encontraban demasiado ocupados en la política, viviendo en un estado de anarquía y de inseguridad social, dejando al azar los aspectos comerciales e industriales. Hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de 18 horas laborables y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños se destinaba un

---

<sup>16</sup> Ibidem.

real semanario. Pero más grave aún, 31 años más tarde, en 1854, los obreros percibían salarios de 3 reales diarios –sin que la jornada hubiera disminuido en más de una hora– lo que significa que en 31 años el aumento de los salarios fue de 6 centavos.

En 1854 las condiciones del país eran desastrosas por la dictadura de Santa Anna, que dio origen al malestar popular y general, lo que trae como consecuencia el levantamiento del general Juan Alvarez en ese mismo año, mediante el **Plan de Ayutla**. Al triunfo de la revolución de Ayutla, con la expulsión definitiva de Santa Anna, el presidente Comonfort, nombrado en sustitución del general Alvarez el 11 de diciembre de 1855, convocó a un Congreso Constituyente en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 para elaborar una Constitución.

La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1857, y aunque en ella no se consagró ningún derecho social, sobresalen dos discursos de gran importancia en las discusiones; el primero del diputado por Jalisco Ignacio Ramírez de 7 de julio y el segundo, leído por el diputado de Jalisco También, Ignacio L. Vallarta.

Dijo Ignacio Ramírez:

“El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.

Pues bien, el jornalero es esclavo. Primitivamente lo fue del hombre; a esta condición lo redujo el derecho de la guerra, terrible sanción del derecho divino. Como esclavo nada le pertenece, ni su familia, ni su existencia, y el alimento no es para el hombre máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios. En diversas épocas el hombre productor, emancipándose del hombre rentista, siguió sometido a la servidumbre de la tierra; el feudalismo de la Edad Media, y el de Rusia y el de la tierra caliente, son bastante conocidos para que sea necesario pintar sus horrores. Logró también quebrantar el trabajador las cadenas que lo unían al suelo como un producto de la naturaleza y hoy se encuentra esclavo del capital que, no necesitando sino breves horas de su vida, especula hasta con los mismos alimentos. Antes el siervo era el árbol que se cultivaba para que produjera abundantes frutos, hoy el trabajador es la caña

que se exprime y se abandona. Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es muy sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día que concedan los derechos incuestionables a un rédito al capital trabajo. Sabios economistas de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital y le pongáis en cambio una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora, el inmediato productor de todas las riquezas no disfrutará de ningún crédito mercantil en el mercado, no podrá ejercer los derechos del ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades. En esta falta de elementos sociales, encontraréis el verdadero secreto de por qué vuestro sistema municipal es una quimera. He desvanecido las ilusiones a que la comisión se ha entregado, ningún escrúpulo me atormenta. Yo sé bien que, a pesar del engaño y de la opresión, muchas naciones han levantado su fama hasta una esfera deslumbradora; pero hoy los pueblos no desean ni el trono diamantino de Napoleón, nadando en sangre, ni el rico botín que cada año se dividen los Estados Unidos conquistado por piratas y conservado por esclavos. No quieren, no, el esplendor de sus señores, sino un modesto bienestar derramado entre todos los individuos. El instinto de la conservación personal, que mueve los labios del niño buscándole alimento, y es el último despojo que entregamos a la muerte, he aquí la base del edificio social.

La nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una constitución que le organice el progreso, que ponga el orden en el movimiento. ¿A qué se reduce esta constitución que establece el orden de la inmovilidad absoluta? Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada<sup>17</sup>

Estas palabras que constituyen el antecedente de la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, fueron ignoradas por el constituyente; respecto de la libertad de trabajo Ignacio L. Vallarta señaló lo siguiente:

“El derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del hombre, porque es una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad... La esclavitud del trabajador no debe, pues, existir entre nosotros. Él debe disponer de sus brazos y de su inteligencia del modo más amplio y absoluto; ni la ley incapaz de proteger para estimular el trabajo, ni el amo, exigente en sus pretensiones, ruin en el salario y tal vez despótico en

<sup>17</sup> Zarco, Francisco. Cit. por de Buen L., Néstor. Ob. Cit. págs. 293-295.

su conducta, podrán hacer abdicar al hombre su libertad para ejercer su industria, según su propio interés, único consejero infalible en materia de la producción de la riqueza... El propietario abusa, cuando disminuye la tasa del salario, cuando lo paga con signos convencionales y no creados por la ley que representan los valores, cuando obliga al trabajador a un trabajo forzado para indemnizar deudas anteriores, cuando veja al jornalero con trabajos humillantes, cuando... es muy largo el catálogo de los abusos de la riqueza en la sociedad... Yo, lo mismo que la comisión, repruebo esos abusos y quiero que la ley sea potente a evitarlos y castigarlos. Yo, lo mismo que la comisión, me he indignado una vez y otra de ver como nuestros propietarios tratan a sus dependientes. Yo, lo mismo que la comisión, reconozco que nuestra Constitución democrática será una mentira, más todavía, un sarcasmo, si los pobres no tienen sus derechos más que detallados en la Constitución. Pero, señor, ¿en el estado actual económico de los pueblos es posible llegar a cortar de raíz los abusos de que con justicia nos estamos quejando? Sin la proporcional distribución del trabajo, con los excesos de una loca y avara producción, hija de una competencia sin límites y encausada por los fríos cálculos del interés individual, sin la justa proporción entre la población y la riqueza, y, por consiguiente, sin el equitativo pago del trabajo, sin la organización social de éste, con una industria que por dar que hacer a las máquinas quita al hombre su subsistencia y su trabajo, con un estado económico, en fin, como el que vemos hasta en los pueblos que marchan al frente de la civilización. ¿Es aquello posible?... Que me respondan los publicistas si creen posible que las constituciones pueden curar tan graves males...<sup>18</sup>

Los anteriores discursos hacen notar la tendencia hacia lo social dentro de nuestro orden jurídico, revisión que dio origen al artículo 5 de la constitución, y base para, años después, el artículo 123 de la Constitución de 1917, cuyo texto era el siguiente:

“Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro”<sup>19</sup>

Después de la guerra de tres años, el Presidente Juárez promulga el primer Código Civil para el Distrito y Territorios Federales el 13 de diciembre de 1870 y, el 1º de abril de 1872 entra en vigor el Código Penal. No existe disposición alguna favorable a los intereses de los trabajadores, por el contrario, en el Código de 1870, en lo relativo al jornal, acusa un proteccionismo total a favor del patrón, dejando a su arbitrio la terminación de la relación laboral y sin responsabilidad alguna; asimismo se dejaba al arbitrio de las partes el

---

<sup>18</sup> Ibidem. Págs. 295 y 296.

<sup>19</sup> de Buen L. Néstor. Ob. Cit. pág. 296

modo y tiempo de del servicio; muchas veces el jornalero era recibido a prueba, sin determinar tiempo ni obra; se establecía, también, que el trabajador podía despedirse o ser despedido a voluntad suya o del que lo empleaba, sin que por ello pudiera exigirse indemnización, sin perjuicio del pago de los jornales vencidos (artículo 2586).

La legislación fue más allá, en su artículo 1925 se dispuso que se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de 25 a 500 pesos, o una sola de estas dos penas, a los que formen un tumulto o motín, o empleen de cualquier modo la violencia física o moral con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo.

En el año de 1868 se produjo un conflicto que afectó a los trabajadores de las fábricas **La Hormiga, La Magdalena, La Fama, San Fernando de Tlalpan y La Colmena y Barrón del D. F.**; los industriales, con el objeto de presionar para lograr una reducción en los sueldos, decretaron un paro. Los trabajadores se dirigieron al Presidente Juárez poniendo en su conocimiento los hechos, pero todo fue inútil, Juárez no respondió a los obreros, quienes después de cuatro meses de dificultades, emigraron a otros pueblos. Los empresarios contrataron trabajadores de Puebla, Tlaxcala y Querétaro a quienes impusieron las condiciones de trabajo siguientes:

- 1.- Las horas de trabajo serán fijadas por los administradores de las fábricas.
- 2.- Por el hecho de presentarse a sus labores, los obreros aceptan las condiciones de trabajo y horarios que los administradores de las fábricas hayan tenido a bien ordenar para cada turno y por cada semana de labor.
- 3.- Es obligación del operario trabajar la semana completa, siempre que no se lo impida causa justificada, como enfermedad. En caso contrario perderá el importe de lo que hubiere trabajado.

4.- Los trabajos defectuosos por culpa de los obreros, se compensarán multando a éstos, según la importancia de sus faltas. Las multas servirán para compensar el perjuicio causado, y las multas disciplinarias que sobre las anteriores se les impongan, se destinarán para algún establecimiento de beneficencia.

5.- Los operarios, con su sola presencia en el establecimiento, aceptan los reglamentos, los horarios y tarifas que tengan a bien imponerles los administradores.

6.- Los operarios tendrán obligación de velar y trabajar los días de fiesta cuando así se les demande, quien se negare a esta orden será separado de su trabajo.

7.- Las casas de las fábricas son exclusivamente para alojar a los operarios y al ser despedidos éstos y dejar su trabajo, tienen la obligación de desocuparlas en el término de seis días.

Con estos antecedentes comenzaron a surgir las organizaciones y movimientos obreros; el primero de gran importancia fue el **Gran Círculo de Obreros**, su fundación se ubica entre 1870 y 1872. El **Gran Círculo de Obreros** llegó a tener, en 1875, veintiocho sucursales en todo el país, recibiendo apoyo moral de casi todas las organizaciones obreras de entonces; las primeras siete cláusulas de su reglamento, aprobado el 2 de junio de 1872, expresan sus tendencias:

I.- Mejorar por todos los medios legales la situación de la clase obrera, ya en su condición social, ya en la moral y económica.

II.- Proteger a la misma clase, contra los abusos de los capitalistas y maestros de talleres.

III.- Relacionar entre sí a toda la gran familia obrera de México.

IV.- Aliviar en sus necesidades a los obreros.

V.- Proteger a la industria y al progreso de las artes.

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

VII.- Establecer todos los círculos necesarios en la República, a fin de que estén en contacto los obreros de los Estados con los de la Capital.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Ibidem. Pág. 304.

Dentro del grupo de organismos de trabajadores en México estaban el **Gran Círculo Reformista**, cuyo órgano era el **Hijo del Trabajo**; y **La Gran Confederación de las Asociaciones de Obreros Mexicanos** de 1876, cuyo objetivo fue promover la libertad, la exaltación y el progreso de las clases trabajadoras, respetando siempre el derecho ajeno, y por todos los medios que dicte la justicia y la luz, hasta conseguir, en lo posible, la solución del problema de la armonía del trabajo con el capital.

Durante esta época, a finales del siglo XIX, se puede señalar como importante el movimiento de Pinos Altos, acaecido el 21 de enero de 1883; la mina de Pinos Altos estaba ubicada en Chihuahua y sus trabajadores tenían un jornal de 50 centavos diarios, quienes pedían les fuera pagado en efectivo y semanalmente, debido a que el empresario Jhon Bucham Hepburn había ordenado pagarlo quincenalmente y la mitad en vales para la tienda de raya. Esta oposición se manifestó el 20 de enero de 1883, cuando con el pretexto de no permitir la entrada a unos obreros al baile celebrado en la parte alta de la tienda de raya, se ocasionó un duelo entre un obrero y un guardia de la empresa, donde ambos murieron. El juez local José M. Roredo armó a 12 hombres, se escucharon disparos y murió un obrero más; Bucham Hepburn pretendió calmar los ánimos, de la multitud salió un disparo y Bucham Hepburn cayó herido de muerte.

Como medida de represión, llegó a Pinos Altos el coronel Carlos Conant, quien llegó a establecer una ley marcial y declaró estado de sitio; se formó un consejo de guerra que condenó a muerte a los obreros Blas Venegas, Cruz Baca, Ramón Mena, Juan Valenzuela y Francisco Campos, los que fueron fusilados en el Barrio de la Lajas. Estos



trabajadores son las primeras víctimas del movimiento obrero de América, en opinión de García Cantú.<sup>21</sup>

#### 1.2.4.- LA REVOLUCION.

Como todos sabemos, la revolución tuvo como principio fundamental la caída del gobierno de Porfirio Díaz quien ya había acaparado el poder durante más de 30 años.

Mucho se ha hablado acerca del general Díaz, se dice que hizo cosas buenas como la del gran desarrollo ferroviario en el país durante su gobierno, y que tuvo muchos desaciertos, como el dejar la explotación del petróleo en manos de extranjeros; no vamos a discutir eso sólo intentamos ser imparciales, especialmente en relación a sus últimos años, podemos decir que el general Díaz tuvo algunos aciertos, como las **Leyes Sobre Accidentes de Trabajo**, dictadas en el Estado de México y conocida como **Ley Vicente Villada**, y la dictada por el general Bernardo Reyes; ambas leyes sustentan la teoría del riesgo profesional, sustituyendo a la injusta tesis que fundaba la responsabilidad en la culpa, aún cuando las indemnizaciones eran bajas en la Ley de Villada y superiores en la Reyes, lo fundamental de las leyes fue el establecimiento patronal de indemnizar a los trabajadores en los casos de accidente y enfermedad profesional, así como la inversión de la carga de la prueba, pues estimó que todo accidente era profesional mientras no se demostrara lo contrario.

---

<sup>21</sup> Cfr. García Cantú. Gastón. Ob. Cit. pág. 285.

#### 1.2.4.1.- LAS HUELGAS DE CANANEA Y RIO BLANCO.

El movimiento de huelga en Cananea, Sonora, del 31 de mayo al 3 de junio de 1906, respondió a una situación específica y no a una condición generalizada de la clase obrera. Los trabajadores de Cananea tenían salarios un poco más altos a nivel nacional; detrás de este movimiento obrero existía un fondo político de influencia flores-magonista y de gente preparada para la lucha social como Manuel M. Diéguez, Francisco M. Ibarra y Esteban Baca Calderón, presidente, vicepresidente y secretario, respectivamente, de la **Unión Liberal Humanidad**, fundada el 16 de enero de 1906 de orientación liberal, y de Lázaro Gutiérrez de Lara, presidente del **Club Liberal de Cananea**; se reclamó con precisión, quizá por primera vez en México, la jornada de ocho horas de trabajo y, fundamentalmente, la igualdad de trato para los trabajadores mexicanos y la proporción mayor en su número, respecto de los extranjeros, pues los mexicanos por el mismo jornal tenían un salario diario de tres pesos y los gringos un salario mayor a siete pesos, pidiendo un salario mínimo general de cinco pesos y una jornada de labores de 8 horas diarias; al efecto presentaron el 1º de junio de 1906 un memorándum con los puntos petitorios siguientes:

“1º Queda el pueblo obrero declarado en huelga.

2º El pueblo obrero se obliga a trabajar sobre las condiciones siguientes:

I. La destitución de mayordomo Luis (nivel diecinueve).

II. El mínimo sueldo del obrero será de cinco pesos diarios con ocho horas de trabajo.

III. En todos los trabajos de la Cananea Consolidated Cooper Co., se ocupará el 75% de mexicanos y 25% de extranjeros, teniendo los primeros las mismas aptitudes que los segundos.

IV. Poner hombres al cuidado de las jaulas que tengan nobles sentimientos para evitar toda clase de irritación.

V.- Todo mexicano en los trabajos de esta negociación tendrá derecho a ascenso según lo permitan sus aptitudes.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Sayeg Helú. Jorge. Las huelgas de Cananea y Río Blanco. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. 1980. Págs. 57 y 58.

Las peticiones de los trabajadores fueron rechazadas por la empresa, argumentando:

“Es del todo imposible aumentar los salarios sobre su nivel actual, bajo las condiciones que existen en este mineral, y poder trabajar las minas en la gran escala en que lo estamos haciendo, empleando, como empleamos, un número considerable de operarios, pues el resultado natural sería que nos veríamos obligados a suspender la explotación de las minas, y, en consecuencia, el gran número de empleados actualmente destinados con buenos sueldos se verían obligados a aceptar sueldos más bajos en otros puntos del país, y las minas de Cananea, inactivas como habían estado anteriormente.”<sup>23</sup>

En esta situación la huelga estalló el 1º de julio de 1906, el coronel William C. Green, presidente de la compañía, ordenó a los hermanos Metcalf hicieran fuego contra una manifestación de obreros, matando a 10 de ellos. Los manifestantes enardecidos asesinaron a los Metcalf a golpes.

Ante la generalización de la lucha, llegó el general Luis Medina Barrón con 100 rurales para defender a los norteamericanos, más tarde acudiría el general Luis E. Torres con su tropa; la hostilidad de ambos militares en contra de los obreros enardeció a éstos que atacaron a su vez con piedras y palos. Entonces el gobernador de Sonora, Rafael Izábal, pidió tropas a los Estados Unidos, entrando 27 rangers (soldados de fuerzas rurales) norteamericanos, al mando del coronel Rining en contra de los mexicanos.

John Kenneth Turner, reportero del **American Magazine**, vio los hechos que pusieron fin a la huelga de Cananea de esta manera:

“...pero sucedió lo contrario con los rurales mexicanos que llegaron a Cananea esa misma noche. Estaban bajo las órdenes de Izábal, Green y Corral y se dedicaron a matar como les ordenaron. Había un batallón de caballería al mando del coronel Barrón; mil de infantería a las órdenes del general Luis Torres, quien se trasladó con sus fuerzas a toda prisa desde el río Yaqui para someterse a los propósitos de Greene; el cuerpo de policías de particulares de Greene y un batallón de la acordada.

Todos ellos participaron en la matanza. Los mineros encarcelados fueron colgados. Otros fueron llevados al cementerio donde los obligaron a cavar sus fosas y allí mismo fueron fusilados. Condujeron a otros centenares de mineros a Hermosillo donde fueron consignados al ejército mexicano. Otros pasaron a la colonia penal de las Isla Marías y,

---

<sup>23</sup> Ibidem. Pág. 61.

en fin, muchos más fueron sentenciados a largas condenas. Al llegar a Cananea las fuerzas de Torres, los huelguistas que se habían atrincherado en los alrededores se rindieron sin intentar resistencia. Sin embargo, antes de se efectuó un parlamento en el que los dirigentes obreros obtuvieron seguridades de que no se dispararía sobre los obreros. Sin embargo, una vez que los dirigentes convencieron a sus camaradas de que no deberían resistir a las autoridades, esos dirigentes, Manuel M. Diéguez, Esteban Baca Calderón y José María Ibarra fueron sentenciados a pasar quince años en la cárcel, donde aún permanecen, si es que todavía no han muerto.”<sup>24</sup>

Afortunadamente el temor de John Kenneth Turner no se realizó, pues la revolución salvó a Diéguez, Baca e Ibarra de la prisión y de una muerte segura.

La huelga de Río Blanco, en Orizaba, Veracruz, tuvo consecuencias más desastrosas; el saldo fue un número elevadísimo de muertos y heridos por parte de los trabajadores. Pero dejemos que John Kenneth Turner nos indique las condiciones en que laboraban los obreros de Río Blanco:

“Si se hacen largas 13 horas diarias, desde las 6 a.m. hasta las 8 de la noche, cuando se trabaja al aire libre y a la luz del sol, esas mismas 13 horas entre el estruendo de la maquinaria, en un ambiente cargado de pelusa y respirando el aire envenenado de las salas de tinte... ¡qué largas han de parecer! El terrible olor de las salas de tinte nos causaba náuseas y tuvimos que apresurar el paso”<sup>25</sup>

Para la defensa de sus intereses, los obreros pretendieron la fundación de una asociación de trabajadores, el **Gran Circulo de Obreros Libres**, cuyo objeto era agrupar a todos los trabajadores de la rama textil en una sola organización. Los seis mil trabajadores de la fábrica de Río Blanco no estaban conformes con pasar 13 horas diarias en compañía de esa maquinaria estruendosa y en aquella asfixiante atmósfera sobre todo con salarios de 50 a 75 centavos al día. Tampoco lo estaban con pagar a la empresa, de tan exiguos salarios, dos pesos por semana. Como renta por los cuchitriles de dos piezas y piso de tierra que llamaban hogares. Todavía estaban menos conformes con la moneda en que se les

---

<sup>24</sup> Arredondo Muñozledo, Benjamín. Historia de la Revolución Mexicana. Págs. 58 y 59. Editorial Porrúa. México. 1974.

<sup>25</sup> Idem.

pagaba; esta consistía en vales contra la tienda de la compañía, lo que era el ápice de la explotación; en ella la empresa recuperaba hasta el último centavo que pagaba en salarios.

El centro patronal de Puebla, que controlaba más fábricas textiles que ningún otro Estado, prohibió a los obreros formar agrupaciones, so pena de tener que dejar el trabajo. Tanto los obreros de Puebla como los de Orizaba consideraron anticonstitucional el acuerdo patronal, y se declararon en huelga hasta que fuese aceptado su derecho a constituir agrupaciones. Este movimiento fue secundado por los obreros de Querétaro, Jalisco, Oaxaca y el Distrito Federal, entre otros.

“A resultas del alto costo de vida –nos refiere López Aparicio-, los operarios textiles pidieron a las empresas un aumento en los sueldos y al mismo tiempo solicitaron una reducción de la jornada de labor, que el interés de los patrones había alargado a 14 o 15 horas diarias para hombres, mujeres y niños. Ante la negativa de los empresarios, que no accedieron a ninguna de las peticiones, procedieron los operarios a la suspensión pacífica del trabajo en varias fábricas. A fines del año de 1906 se había paralizado la actividad en noventa y tres factorías textiles: dos en Colima, siete en Coahuila, una en Chiapas, tres en Chihuahua, ocho en Durango, seis en Guanajuato, dos en Guerrero, tres en Hidalgo, cinco en Jalisco, ocho en México, cuatro en Michoacán, cuatro en Nuevo León, una en Oaxaca, treinta y dos en Puebla, cuatro en Querétaro, una en Sinaloa, nueve en Tlaxcala trece en Veracruz y once en el Distrito Federal.”<sup>26</sup>

Entonces intervino directamente el general Porfirio Díaz, ofreciendo promulgar un fallo justo en el conflicto. Los trabajadores acudieron al teatro Principal de la ciudad de Orizaba, el 5 de enero de 1907, para conocer lo que suponían sería una decisión a favor de los obreros por parte de Porfirio Díaz.

Se hizo conocer el laudo y éste confirmó la predilección del general Díaz por los fuertes, incluido el hecho de que Porfirio Díaz era uno de los más fuertes accionistas de la gran fábrica de Río Blanco. En el laudo se ordenaba lo siguiente:

“Artículo primero –dice el laudo-. El lunes 7 de enero de 1907 se abrirán todas las fábricas que actualmente están cerradas en los Estados de Puebla, Veracruz, Jalisco, Querétaro, Oaxaca y en el Distrito Federal, y todos los obreros entrarán a trabajar en ellas, sujetos a los reglamentos vigentes al tiempo de clausurarse o que sus propietarios

<sup>26</sup> López Aparicio, Alfonso. Cit. por Sayeg Helú, Jorge. Ob. Cit. pág. 99.

hayan dictado posteriormente y a las costumbres establecidas.

Artículo quinto. Los obreros que tengan alguna reclamación o solicitud que hacer, la presentarán personalmente por escrito, que firmarán los mismos, al administrador, quien deberá comunicarles la resolución que se dicte a más tardar en el término de quince días. Los obreros quedan obligados a continuar con el trabajo durante el tiempo que dilate la resolución, y si cuando ésta se les dé a conocer no quedaren satisfechos, podrán separarse del trabajo.

Artículo octavo. Los obreros deberán aceptar que los Jefes Políticos respectivos nombren personas que se encarguen de la dirección de los periódicos que publiquen, con el objeto de que en ellos no se deslicen injusticias para nadie, ni se publiquen doctrinas subversivas que extravíen a los mismos obreros. Éstos podrán escribir en esos periódicos, dentro de esos límites, todo lo que gusten con el objeto de levantar el nivel de las clases trabajadoras y de inspirarles hábitos de honorabilidad, de orden y de ahorro.

Artículo noveno. Los obreros quedan comprometidos a no promover huelgas, y menos intempestivamente. puesto que en la cláusula V se establece la forma de que hagan sus quejas y sus solicitudes, con el fin de satisfacerlas hasta donde sea justo.<sup>27</sup>

Los obreros de Río Blanco se negaron a acatar el laudo dictado por Díaz y acuden a la fábrica para evitar que alguien pudiera entrar; un incidente hace que el encargado de la tienda de raya asesine a un obrero, haciendo que los huelguistas se lanzaran sobre la tienda de raya, destruyéndolo todo, dirigiéndose después al centro de Orizaba.

Las autoridades son informadas de lo acaecido y el general Rosalío Martínez ordenó al 12º Regimiento de Infantería que se escondieran en una curva del camino, como si se tratara de una batalla. Aparecen los obreros y Martínez ordena fuego a discreción, muriendo unos 200 obreros, entre ellos muchas mujeres y niños:

“se ametralló gente en las calles, sin miramientos por edad o sexo; muchas mujeres y muchos niños se encontraron entre los muertos. Los trabajadores fueron perseguidos hasta sus casas, arrastrados fuera de sus escondites y muertos a balazos. Algunos huyeron a las montañas donde los cazaron durante varios días; se disparaba sobre ellos en cuanto eran vistos. Un batallón de rurales se negó a disparar contra el pueblo, pero fue exterminado por los soldados en cuanto éstos llegaron. No hay cifras oficiales de los muertos en Río Blanco: si las hubiera, desde luego serían falsas. Se cree que murieron entre 200 y 800 personas. “La información acerca de la huelga de Río Blanco la obtuve de muchas y muy diversas fuentes: de un funcionario de la propia empresa; de un amigo del gobernador que acompañó a caballo a los rurales cuando éstos cazaban en las montañas a los huelguistas fugitivos; de un periodista partidario de los obreros que había escapado después de ser perseguido de cerca durante varios días; de supervivientes de la huelga y de otras personas que habían oído los relato de testigos presenciales. [Yo no sé a cuantos mataron –me dijo el hombre que había estado con los rurales- pero en la primera

---

<sup>27</sup> Cfr. Sayeg Helú. Jorge. Ob. Cit. págs. 102-105.

noche, después que llegaron los soldados, vi dos plataformas de ferrocarril repletos de cadáveres y miembros humanos apilados. Después de la primera noche hubo muchos muertos más. Estas plataformas –continuó- fueron arrastrados por un tren especial y llevados rápidamente a Veracruz donde los cadáveres fueron arrojados al mar para alimento de los tiburones]. El gobierno realizó grandes esfuerzos para ocultar los hechos de la matanza de Río Blanco, pero el asesinato siempre se descubre. Aunque los periódicos nada publicaron, la noticia corrió de boca en boca hasta que la nación se estremeció al conocer lo ocurrido<sup>28</sup>

Así termina un capítulo más de la sangrienta lucha obrera por escapar del yugo del patrón, movimiento que ha logrado obtener mayores conquistas que hacen más terrible su situación y su modo de vida.

#### 1.2.4.2.- EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL.

La opresión, la injusticia y la represión en vez de exterminar la oposición a la dictadura, sólo consiguieron unificarla y acrecentar su disgusto.

Aún antes de la represión en Cananea y Río Blanco ya había manifestaciones en diversos lugares de la república para constituir un gran partido de oposición. Muchos fueron los organismos obreros y los periódicos fundados para atacar a la dictadura, pero sólo estudiaremos al que se considera más importante de todas las asociaciones opositoras al régimen de Porfirio Díaz, el Partido Liberal Mexicano.

Ricardo Flores Magón, perseguido en México y refugiado en Estados Unidos, desde San Louis Missouri lanza, el 1º de julio de 1906, el programa del Partido Liberal Mexicano, del que se afirma constituye la base ideológica de la revolución mexicana y es el fundamento del artículo 123 actual.

Este programa, en su capítulo **Capital y Trabajo**, desarrolla los puntos fundamentales siguientes:

a) Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo.

---

<sup>28</sup> Kenneth Turner. *Jonh. Cit. por Arredondo Muñozledo, Benjamín. Ob. Cit. págs. 62 y 64.*

- b) Reglamentación de l servicio doméstico y dl trabajo a domicilio.
- c) Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.
- d) Prohibir el empleo de niños menores de 14 años.
- e) Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de las operaciones.
- f) Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.
- g) Obligar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidente de trabajo.
- h) Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros del campo para con los amos.
- i) Prohibir a los patrones bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero en efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.
- j) Obligar a todas la empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores, si no una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.
- k) Hacer obligatorio el descanso dominical.

El programa del Partido Liberal Mexicano fincó las bases para nuestro artículo 123 constitucional actual, tratando de llevar al hecho, a la práctica, los derechos



que el explotado pueblo trabajador mexicano clamaba, cansado de vivir bajo el yugo del empresario sin escrúpulos que pensaba sólo en su bienestar, olvidándose de los obreros, relegándolos a simples instrumentos necesarios para la vida productiva tanto de las fábricas como del campo.

Cabe recordar que Ricardo Flores Magón, el incansable defensor de los derechos obreros, murió completamente ciego en la cárcel Leavenworth, Kansas, Estados Unidos, el 22 de noviembre de 1822, y que pudo obtener su libertad sólo mediante una petición de perdón, en la que manifestara su arrepentimiento por luchar en contra del capitalismo y por promover las ideas de libre asociación obrera y el constante mejoramiento de los derechos del trabajador; en una carta dirigida a su amigo Nicolás T. Bernal, el 6 de diciembre de 1920 narra las condiciones impuestas por el gobierno yanqui, y a las cuales se niega, escribiendo al final de esta carta “pero cuando muera, mis amigos quizás escriban en mi tumba: **Aquí yace un soñador. Y mis enemigos: Aquí yace un loco.** Pero no habrá nadie que se atreva a estampar esta inscripción: **Aquí yace un cobarde y un traidor a sus ideas**”<sup>29</sup>

#### **1.2.4.3.- LA REVOLUCION Y SU CARÁCTER SOCIAL.**

El movimiento armado en contra del porfirismo se inicia, en forma definitiva, con el **Plan de San Luis Potosí**, del 5 de febrero de 1910, mediante el cual Francisco I. Madero hace conocer sus metas inmediatas. En este plan se advierte como principal objetivo la caída del presidente Díaz, pero también advierte la necesidad de abordar el problema agrario; por lo demás habla del desconocimiento del general Díaz

---

<sup>29</sup> Arredondo Muñozledo, Benjamín. Ob. Cit. pág. 70.

como presidente de la república y declara nulas las elecciones recién celebradas (junio de 1910).

Con el triunfo de la revolución, don Francisco I. Madero conserva a su alrededor toda la estructura del antiguo régimen intentando, además, que los otros jefes de la revolución, como Zapata y Villa, depongan las armas, cuando fueron ellos quienes lo llevaron al triunfo. Se ha criticado a Madero por estos errores, pero también se dice que no abordó al instante el problema social, origen del descontento popular.

Al conservar Madero la estructura principal del antiguo régimen, los mismos soldados federales que la habían jurado fidelidad se levantan contra él. La usurpación de Victoriano Huerta, auspiciada por el embajador Henry Lane Wilson y consecuentemente por el gobierno norteamericano, asesina al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez en los muros de la penitenciaría de Lecumberri, el 22 de febrero de 1913. Como era de esperarse, Huerta no realizó reforma social alguna, pero bajo su gobierno una manifestación obrera, auspiciada por la **Casa del Obrero Mundial**, conmemora por vez primera en México la muerte de los mártires de Chicago. El usurpador no tardó en clausurar la **Casa del Obrero Mundial** el 27 de mayo de 1914, haciendo aprehender a varios de sus dirigentes; es importante señalar que la comisión organizadora de la manifestación entregó a los diputados Gersayn Ugarte y Serapio Rendón una petición para reglamentar por la ley la jornada de ocho horas, indemnización por accidentes de trabajo y el reconocimiento de la personalidad de los directivos sindicales, que podíamos enumerar dentro de los primeros esfuerzos por socializar el trabajo.

El movimiento social de la revolución mexicana, con la promulgación de leyes y decretos que dieron forma a las inquietudes de los trabajadores, se inicia con el

triunfo del movimiento constitucionalista liderado por el gobernador del Estado de Coahuila Venustiano Carranza en contra del general Victoriano Huerta.

El 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe, Estado de Coahuila, Venustiano Carranza reúne a sus jefes y oficiales incitándolos a suscribir un plan redactado por él y el capitán Breceda, su secretario particular, conocido como el **Plan de Guadalupe**

Aprobado el proyecto, se otorgó a Carranza el nombramiento de primer jefe del Ejército Constitucionalista, bajo condición de que al triunfar, se encargaría del poder ejecutivo en forma interina y convocaría a elecciones.

Es oportuno recordar el discurso pronunciado por Venustiano Carranza en Hermosillo el 24 de septiembre de 1913 en el que señala el rumbo que tomaría la revolución:

“pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opóngase los que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas. Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero: pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicatoria y social.”<sup>30</sup>

Ello nos lleva a concluir que la reforma social en la revolución se produjo no gracias a Venustiano Carranza, sino a pesar de él.

La obra legislativa de la revolución mexicana comienza cuando Victoriano Huerta es derrotado y abandona el país; el 13 de agosto de 1914 los generales revolucionarios Alvaro Obregón y Lucio Blanco y los representantes del huertismo general Gustavo Salas y el vice-almirante Othón Blanco, suscriben los tratados de Teoloyucan, por virtud de los cuales el ejército federal rindió sus armas y se determinó la manera como el ejército constitucionalista se haría cargo de la ciudad de México y ocuparía las posiciones

---

<sup>30</sup> García Cruz, Miguel. “La Seguridad Social en México” Tomo I. Editorial B. Costa-Amic. México 1972. Pág. 29.

del ejército federal frente a los zapatistas. El día 15 de agosto entra victorioso Alvaro Obregón a la ciudad de México, Venustiano Carranza lo haría 5 días después; con estos antecedentes, el 23 de agosto del mismo año, Alberto Fuentes D., Gobernador de Aguascalientes, establece el descanso semanal y la jornada de 8 horas. A su vez el general Eulalio Gutiérrez, gobernador y comandante militar de San Luis Potosí, mediante decreto fechado el 15 de septiembre, instituye el salario mínimo para el Estado (\$0.75 diarios), la jornada máxima de 9 horas, el salario mínimo en las minas (\$1.25 diarios), el pago del salario en efectivo; prohíbe las tiendas de raya; declara inembargables los salarios; crea el **Departamento del Trabajo** y determina la irrenunciabilidad de los beneficios concedidos por la ley. Algunos días después, el gobernador de Tabasco Luis F. Domínguez, a instancias del general J. D. Ramírez Garrido, promulga un decreto fechado el 19 de septiembre, por medio del cual queda abolida la esclavitud que privaba, de hecho, en el Estado; se impone el salario mínimo y se consagra la jornada de 8 horas para los peones del campo.

También son importantes las leyes emitidas en otros Estados como: Jalisco, con la ley de Manuel M. Diéguez (2 de septiembre de 1914) que consigna el descanso dominical; el descanso obligatorio (28 de enero, 5 y 22 de febrero, 5 de mayo, 18 de julio, 16 de septiembre, 11 de noviembre y 18 de diciembre); vacaciones de 8 días anuales; sanciones para los que trabajen en los días de descanso y concede denuncia pública por violaciones a la ley. Ley del trabajo de Manuel Aguirre Berlanga (7 de octubre de 1914), que reglamentó los aspectos fundamentales del contrato individual de trabajo, algunas consideraciones de seguridad social y crea las juntas de conciliación y arbitraje. Veracruz, decreto del coronel Manuel Pérez Romero, gobernador del Estado (4 de octubre de 1914), que establece el descanso semanal. Ley del trabajo de Cándido Aguilar (19 de octubre de

1914) considerando jornada de trabajo de 9 horas, con descansos para tomar alimentos, descanso semanal y en días festivos y el salario mínimo que podía pagarse en forma diaria, semanal o por mes, imponía a los patrones la obligación de proporcionar asistencia médica, medicinas, alimentos y salario a las víctimas de accidente de trabajo, además se imponía el deber patronal de mantener un servicio médico adecuado y crear escuelas primarias laicas, cuando no existiesen escuelas públicas a más de 2 kilómetros de la residencia de los obreros. Ley de Agustín Millán (6 de octubre de 1915) al ocupar la gubernatura provisional, regula la asociación profesional. Distrito Federal, decreto de Venustiano Carranza, quien se encontraba en Veracruz, mientras la ciudad de México estaba ocupada por Villa y Zapata, por el que prorroga el **Plan de Guadalupe**, donde se compromete a expedir y poner en vigor las leyes agrarias que favorezcan la pequeña propiedad y un sistema equitativo de impuestos que mejoren la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias. El licenciado Zurbarán proyecta una ley en la que se reglamentó el contrato colectivo de trabajo y se reconoce la asociación profesional, pero no se hace mención alguna sobre el derecho de huelga. Yucatán, el general Alvarado promulga dos leyes para el Estado; la primera, del 14 de mayo de 1915, creó el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, la segunda, del 11 de diciembre del mismo año, es la ley del Trabajo, que junto con las de Hacienda, Agraria, del Catastro, del Municipio Libre intentaban contribuir a la transformación del régimen económico; entre los puntos más importantes de la Ley del Trabajo está el establecimiento de las Juntas de Conciliación, del Tribunal de Arbitraje y del Departamento del Trabajo, todos ellos de constitución tripartita y con la menor intervención posible del Estado, el reconocimiento de las asociaciones profesionales con registro ante las Juntas de Conciliación, la reglamentación de los **convenios industriales**, que constituían un contrato de ejecución, el rechazo a la huelga,

salvo casos de excepción y la regulación de las relaciones individuales de trabajo, de los riesgos profesionales y de la previsión social. Coahuila, El gobernador Gustavo Espinosa Mireles promulga, el 27 de octubre de 1916, la Ley del Trabajo que contiene participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas, conciliación y arbitraje y accidentes de trabajo.

Estos fueron los primeros esfuerzos legales que dieron la pauta acerca del sentir popular después del movimiento armado de 1910 y años siguientes, teniendo como consecuencia las caídas del poder de Porfirio Díaz, primero, y de Victoriano Huerta, después.

Se señala claramente la dirección que tomó el movimiento popular, en contra de los abusos del capital, los grandes terratenientes, los comerciantes y en general de toda la aristocracia, clase privilegiada durante la gestión del tristemente célebre general Porfirio Díaz.

#### **1.2.5.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.**

En el año de 1916 todos los trabajadores recibían el salario en papel moneda que emitía el gobierno constitucionalista, con el cual adquirían los productos que consumían, estos productos eran calculados por los comerciantes en oro a un precio mayor al papel moneda; la única solución era pagar a los obreros con monedas de oro o su equivalente en papel infalsificable, siendo ésta la petición hecha por los obreros.

Ante la insostenible situación por el pago de salarios, la **Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal** acordó estallar una huelga general por sorpresa, el 31 de julio de 1916. El día de la huelga de inmediato se suspendieron los servicios de

energía eléctrica, agua potable, tranvías, funerarias, transportes en coches y carretelas, panaderías, tortillerías, molinos de nixtamal, teléfonos, fábricas y talleres en general.

Venustiano Carranza hizo traer a su presencia a los miembros del comité de huelga, en Palacio Nacional les llamó **traidores a la patria**, los calificó de cínicos y les dijo **ustedes no merecen más que ser arrojados de mi presencia a patadas**. Inmediatamente los dirigentes fueron conducidos a la penitenciaría del D. F. a disposición de las autoridades militares. El último en ser aprehendido fue Ernesto Velasco, secretario general del Sindicato Mexicano de Electricistas. La huelga fracasó.

Carranza trató de aplicar la Ley Marcial, promulgada por Benito Juárez el 25 de enero de 1862, destinada a los intervencionistas y trastornadores del orden público, en ocasión de la invasión francesa; esta ley establecía dos penas: ocho años de prisión o la muerte. Como no era fácil aplicar a los trabajadores esa ley, Venustiano Carranza expidió un decreto el 1º de agosto de 1916, que establecía la pena de muerte para los trastornadores del orden público que señala la ley de 25 de enero de 1862:

“a los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto sepan su objetivo, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado”<sup>31</sup>

También se imponía esa pena a las personas que destruyeran o deterioraran los efectos de la propiedad de los empresarios con motivo de la suspensión de trabajo y, por último, a los que impidieran, de cualquier forma, que otras personas ejecutaran los servicios que prestaban los operarios en las empresas donde se hubiere declarado la suspensión del trabajo.

---

<sup>31</sup> Silva Herzog. Cit. por de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 330.

Todos los dirigentes de la huelga fueron sometidos a un proceso en el que se intentó aplicar, retroactivamente, el mencionado decreto. El consejo de guerra que conoció en primer término del caso, decidió poner en libertad absoluta a los doce acusados, tomando como base para ello las conclusiones favorables del agente del Ministerio Público Licenciado y coronel Antonio Villalobos. Pero Venustiano Carranza no podía tolerar esa decisión y por conducto de la comandancia militar de la plaza anuló la sentencia, ordenando la detención, encarcelamiento, baja y consignación del Licenciado Villalobos. El 26 de agosto de 1916 dio inicio el consejo de guerra extraordinario quien, después de agotada la instrucción, dejó en absoluta libertad a los procesados, excepción hecha de Ernesto Velasco a quien declaró "culpable de haberse unido a varios otros obreros para originar un paro general que alcanzaba a afectar los talleres nacionales de armas y a los servicios públicos"<sup>32</sup>, por lo que concluyó Ernesto Velasco es culpable del delito de rebelión y por lo tanto reo de pena de muerte conforme al artículo 26 de la ley de 25 de enero de 1862.

El proletariado hizo fuerte presión al gobierno, logrando con esto que la pena de Velasco le fuera conmutada por la de 20 años de prisión, pero gracias al general Alvaro Obregón fue puesto en libertad dieciocho meses después, el 18 de febrero de 1918.

Algunos meses después de la huelga, en septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó al Congreso Constituyente. La gran aventura Constitucional de Querétaro fue iniciada con el sólo ánimo de reformar la constitución de 1857, sin que se deseara hacer una nueva, como resultó después de los debates, aún contando con múltiples opositores.

---

<sup>32</sup> de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 331.



Para las reformas a la constitución, Carranza expidió un decreto de reformas al **Plan de Guadalupe**, el 14 de septiembre de 1916, que lo autorizaba a convocar a elecciones para un congreso constituyente. Señaló que tanto el Distrito Federal como los Estados tendrían derecho a nombrar un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que excediera de veinte mil, con base en el censo de 1910. Los Estados y territorios que alcanzaran el mínimo, también podían nombrar un diputado propietario y un suplente.

El 19 de septiembre Venustiano Carranza convocó a elecciones para el congreso constituyente, señalando que éste habría de celebrarse en la ciudad de Querétaro, a partir del 1º de diciembre, teniendo como duración máxima de dos meses. Las elecciones fueron llevadas a cabo en 218 de los 246 distritos electorales.

“No fueron ni podían ser muy democráticos ni muy representativos. En muchos Estados se realizó un simulacro de elección y los representantes locales fueron designados directamente. En otros fueron una formalidad que encubría la designación por acuerdo entre los jefes militares constitucionalistas del Estado y sus secretarios y estados mayores. Así se integró el constituyente de Querétaro, entre cuyos 200 diputados apenas tres venían del movimiento sindical y había algunos como los del Estado de Morelos que habían sido enviados desde la capital, porque en el Estado zapatista ni siquiera simulacro de elección había podido realizarse.”<sup>33</sup>

El 1º de diciembre, don Venustiano Carranza inauguró las sesiones del congreso al proyecto de reformas, en su discurso inaugural el jefe del ejército constitucionalista recordó su promesa de conservar intacto el espíritu liberal de la constitución de 1857. Con relación al problema social señaló que mediante la reforma de la fracción XX del artículo 72, que confería al poder legislativo la facultad de expedir leyes sobre el trabajo, se lograrían implantar después:

“todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y si tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al

---

<sup>33</sup> Gilly, Adolfo. Cit. por de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 331.

cultivo de su espíritu para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación”<sup>34</sup>

#### 1.2.5.1.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Se iniciaron los trabajos y podemos decir que es hasta la vigésima tercera sesión cuando nace el artículo 123, o al menos se vislumbrara su aparición. La vigésimo tercera sesión ordinaria se celebró el martes 26 de diciembre bajo la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas; se inició la discusión del artículo 5º del proyecto que establecía: El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos y civiles. El secretario dio lectura al dictamen de la comisión, en el se introducían modificaciones propuestas, algunas, por Aquiles Elorduy siendo desechadas las presentadas por Aguilar, Jara y Góngora. Estas últimas relativas al principio de la igualdad de salario, a la igualdad de trabajo, el derecho a recibir indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y al establecimiento de comités de conciliación y arbitraje para la resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo, debido a que era consideradas ajenas al capítulo de las garantías individuales y se proponía aplazar su estudio para cuando se examinaran las facultades del congreso, aún así se había incluido un párrafo final al proyecto, siendo éste: La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido por

---

<sup>34</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917. Tomo I, pág. 392. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1960.

sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario.

Al ser sometido a discusión el dictamen, se inscribieron 14 oradores para hablar en su contra. En realidad la única oposición sería fue la del primer orador el licenciado Fernando Lizardi, pues decía que la jornada máxima de ocho horas ya se encontraba colocada, debido a que establecía que todo hombre es libre de abrazar el trabajo lícito que le acomode, también expresaba que la jornada máxima de ocho horas “le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un santo Cristo”<sup>35</sup>; a lo que el diputado Von Versen dijo “si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese santo Cristo tenga polainas y 30-30 ¡bueno!”, y Fernando Martínez “pues bien señores, si Cristo hubiera llevado pistolas cuando lo llevaron al Calvario, señores, Cristo no hubiera sido asesinado.”<sup>36</sup>

Heriberto Jara, diputado veracruzano, insistió en establecer la limitación de la jornada, aunque ello no fuera tarea propia de una constitución “yo estimo que es más noble sacrificar esa estructura a sacrificar al individuo, a sacrificar a la humanidad.”<sup>37</sup>

Victoria, Diputado por Yucatán, tomó la palabra en contra del dictamen porque le parecía insuficiente; pidió rechazarlo y crear unas bases constitucionales que permitieran legislar en materia de trabajo, comprendiendo:

Jornada máxima, salario mínimo, descanso semanario, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de Tribunales de Conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones, etc.

---

<sup>35</sup> Ibidem. Pág. 972.

<sup>36</sup> Ibidem. Pág. 974.

<sup>37</sup> Ibidem. Pág. 978.

En la misma sesión inicial tomó la palabra Manjarrez, dijo que en un principio la revolución había sido política pero al incorporarse a las fuerzas revolucionarias los obreros, los humildes, la raza, los indios, los yaquis, los tlaxcaltecas, los de la sierra de Puebla, la lucha se había convertido en una revolución social, pidiendo se dictara no sólo un artículo, sino todo un Capítulo de la Constitución.

Con todos estos antecedentes se propuso a Pastor Rouaix para que redactara las bases generales del nuevo proyecto, se hizo lo necesario para que, de acuerdo con Francisco J. Mújica, se retirara el dictamen sobre el artículo 5º y se preparara el nuevo proyecto del citado artículo, así como de otro a favor de los trabajadores.

La propuesta fue aceptada y de inmediato se integró una comisión redactora presidida por Pastor Rouaix e integrada por Victorio E. Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel López, Dionicio Zavala, Rafael de los Ríos y Jesús de la Torre; participaron también, aunque no de manera oficial José Natividad Macías, el licenciado Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Alvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio Castillo, Carlos L. Gracidas y el licenciado Rafael Martínez de Escobar.

El proyecto fue terminado el 13 de enero y además de las firmas de la comisión, presentaba la de otros 46 diputados que habían participado en su elaboración o que conociéndolo le daban su aprobación previa.

Se hizo la votación y afirmativamente votaron 163 diputados. Nace así el primer concepto a nivel constitucional que otorga derechos a los trabajadores, México pasó a la historia como el primer país que incorporaba las garantías sociales a una constitución, se había elaborado la primera Constitución Social del mundo.

Como todas las leyes, la constitución, ley fundamental puede sufrir reformas y el artículo 123 es reformado por el presidente Emilio Portes Gil; la reforma, entre otras, se realiza en la fracción XXIX para declarar que era de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Las reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de septiembre de 1929.

## **CAPITULO SEGUNDO**

**EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

## CAPITULO SEGUNDO

### EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Con la declaración como de interés público la promulgación de la Ley del Seguro Social, el movimiento obrero pugnó durante muchos años por que se hiciera realidad no quedándose sólo en el papel, en la reforma constitucional promovida por el presidente Portes Gil. No obstante la insistencia y los diversos proyectos realizados por el Ejecutivo Federal no se pudo realizar la esperada Ley del Seguro Social, no fue posible hacerlo en aquel entonces a causa de las difíciles condiciones en que se realizó la nueva integración del país y del insuficiente desenvolvimiento de sus fuerzas productivas, pues es bien conocida la situación de país después de varios años de guerra, encontrándose en franca bancarrota.

Después de muchos intentos, la Ley de 1943 es un hecho de manifiesta importancia y señala un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, debido a que con ella se inicia una nueva etapa de nuestro derecho y política social.

La creación del Seguro Social se encamina a proteger al trabajador y su familia contra los riesgos de su existencia. Las garantías sociales consignadas en la constitución, en su artículo 123, son un avance importante al considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como un simple sujeto de relaciones jurídicas.

## **2.1.- ANTECEDENTES.**

No encontramos disposición alguna sobre la seguridad social en la época antigua, sólo la enunciación por las **Leyes de Indias**, ya mencionadas en el capítulo anterior, al señalar que los patrones, dueños de hacienda, y en general los conquistadores empleadores dieran atención médica obligatoria a los trabajadores, así como se pagara el descanso por enfermedad. Era una bonita enunciación que no pasaba de ser letra muerta, pues es bien sabido que los naturales del país eran llevados a trabajar a lugares apartados de sus casas, donde apenas si recibían lo indispensable para sobrevivir y después eran devueltos a sus familias hambrientos, miserables y enfermos.

Durante los primeros años de independencia la condición de los trabajadores no mejoró, debido a la ocupación de los gobiernos más en la política que en la seguridad del país y aún menos atención daban a la inseguridad social.

Con la constitución de 1857 se empieza a notar la tendencia hacia lo social dentro de nuestro orden jurídico, sin que se llegase a promulgar precepto legal alguno en materia de seguridad social; esto nos lleva hasta la constitución de 1917, en donde ya se plasma de manera indubitable el sentir del pueblo de México.

Fácil es imaginar que en el intermedio de la independencia y la constitución de 1917 no hubo disposición jurídica que estableciera la seguridad social en México.

### **2.2.1.- LA CONSTITUCION DE 1917.**

Es hasta 1917, con la constitución de ese año cuando uno de los más caros anhelos del pueblo trabajador se convierte en realidad, la consagración de los derechos sociales en general, y de la seguridad social en particular; no sólo en una ley secundaria o



reglamentaria, sino a nivel constitucional con la promulgación de la constitución de 1917, especialmente el artículo 123, y para nuestro estudio la fracción XXIX.

Dentro de la sesión de debates, el clamor popular por el establecimiento de la Ley del Seguro Social encuentra eco en la ponencia del diputado José Natividad Macías, del 28 de diciembre de 1916, durante los debates sobre el artículo 123 constitucional. Macías se refirió al seguro social de la siguiente manera:

“Es imposible que funcionen las leyes de trabajo si a la vez no se establece el Seguro de Accidentes. Es necesario facilitar a los hacendados y a los empresarios la manera de cumplir en la mejor forma las obligaciones de trabajo y el medio de establecer como en Estados Unidos, Alemania, Bélgica y Francia, las empresas de Seguros de Accidentes, y entonces, sólo con una cantidad pequeña que paga el dueño de la mina, de la hacienda, asegura a todos sus trabajadores”<sup>50</sup>

La fracción XXIX del artículo 123 fue plasmada de la siguiente manera:

“Se considera de utilidad social: El establecimiento de cajas de seguros populares, invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la prevención popular”<sup>51</sup>

Este ordenamiento jurídico no fue materializado de manera inmediata, sino que tuvo que transcurrir un considerable lapso de tiempo para ser, al fin, llevada a cabo. Entre las causas más importantes y que influyeron en la realización del seguro social fueron la raquítica economía del país, aunada a una difícil y tensa situación política derivada de la actitud rebelde del clero que consideraba a la constitución nula; los latifundistas, representantes del viejo México, no estaban dispuestos a acatar la constitución; los extranjeros, generalmente dueños de la industria, el comercio y los transportes, se oponían a la constitución e invocaban a la protección de sus gobiernos tratando de evitar su aplicación. Y hasta algunos militares entre generales, coroneles, mayores y capitanes,

<sup>50</sup> García Cruz, Miguel. Ob. Cit. pág. 40.

<sup>51</sup> de Buen L., Néstor. Ob. Cit. pág. 343.

sedientos de poder, pretendían hacer rebeliones para terminar con la situación creada por los grupos más reaccionarios de México.

A la difícil situación política se unía la anemia económica en que se encontraba el país, como consecuencia de más de 10 años de guerra, que casi había paralizado la agricultura, destruido vías y caminos, desarticulando los transportes y como resultado, el estancamiento en la industria y el comercio.

En estas circunstancias, durante los primeros doce años, posteriores a la promulgación de la constitución política, no fue posible establecer el tan anhelado régimen del seguro social en nuestro país.

### **2.3.- GOBIERNOS POST CONSTITUCIONALES.**

La nueva constitución de 1917 entró en vigor el 5 de febrero del referido año, al aparecer en el Diario Oficial y ser proclamada en toda la república. El país fue retornando a la normalidad y en este marco Venustiano Carranza convocó a elecciones para presidente, gobernadores, diputados y senadores, estableciendo como fecha para estas elecciones el 11 de marzo de 1917. Resulta electo presidente don Venustiano Carranza, protestando como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de mayo de 1917.

Como ya se ha hecho mención, Carranza no promulgó disposición alguna en relación al seguro social, haciendo entre otras actividades, un reparto de 224,393 hectáreas; estaba muy preocupado por los problemas internos y la sucesión presidencial, que al querer imponer a Ignacio Bonillas como candidato presidencial, pues no quería más presidentes militares. Sin hacer al menor caso Alvaro Obregón lanzó su candidatura para presidente de la república el 1º de junio de 1919 en Nogales, Sonora.

Carranza intentó hundir a Alvaro Obregón, comprometiendo a todos los gobernadores con Bonillas; el gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, ni siquiera asistió al acto y el exgobernador Plutarco Elías Calles manifestó públicamente su inconformidad. Venustiano Carranza mandó tropas contra Sonora, de la Huerta protestó e hizo responsable al gobierno central de la violación de la soberanía sonorenses, pidiendo la solidaridad de los otros gobernadores, uniéndosele de inmediato los gobernadores de Sinaloa, Michoacán y Zacatecas.

El 23 de abril de 1920 se lanza el **Plan de Agua Prieta** que encerraba una protesta contra la intentada imposición de Carranza; los principales jefes militares de la república se sumaron al plan.

El jefe del ejecutivo reaccionó ordenando la aprehensión en Tampico de los oradores obregonistas Aurelio Manrique, Rafael Martínez de Escobar y Manlio Favio Altamirano; la respuesta fue una ola de indignación en toda la república. Ordenó, también, que Obregón fuese vigilado día y noche; pero el general Obregón logró escapar a Guerrero bajo la protección del general Ambrosio Figueroa.

El atropello desencadenó la ira de los partidarios obregonistas quienes organizaron una marcha sobre México. El presidente ordenó la salida de todos los miembros de su gobierno por tren rumbo a Veracruz. Los generales de la revolución ordenaron la voladura de algunos puentes y trenes del ferrocarril y detuvieron la interminable serie de trenes, los rebeldes obregonistas atacaban por todos lados, la gente huyó de las tierras y corrió en desbandada. Los generales Francisco L. Urquiza, Francisco Murguía y Francisco de P. Maciel con sus hombres, lograron abrirle paso al señor Carranza, su caballo fue muerto de un balazo y don Venustiano siguió a pie, así llegaron a Tlaxcalantongo. Don Venustiano Carranza tuvo que pasar la noche en un humilde jacal y

ahí, en la madrugada del 21 de mayo de 1920, Rodolfo Herrero entró al jacal y vació su pistola sobre el presidente. Su muerte indignó a todo el país.

Ante la vacante presidencial el Congreso de la Unión se reunió el 24 de mayo para elegir un presidente provisional que finalizara el periodo restante del señor Carranza. Se eligió al Gobernador de Sonora Adolfo de la Huerta; quien protestó el 1º de junio de 1920.

El señor de la Huerta fue un presidente moderado, austero y con un gran espíritu conciliador, había logrado, como gobernador, hacer que los yakis abandonaran las armas y se integraran al trabajo, dotándoles de tierras y elementos para trabajarlas. Logró la rendición de Francisco Villa y sus hombres, mediante el pago de un año de haberes. Pero en relación a la seguridad social durante su gestión pasó desapercibida, no haciendo esfuerzo alguno tendiente a implantarla en el país.

El Congreso de la Unión decretó que las elecciones presidenciales debían efectuarse el 5 de septiembre de 1920, resultando electo Alvaro Obregón, que tomó posesión de su cargo el 15 de diciembre de 1920.

### **2.3.1.- GOBIERNO DEL GENERAL ALVARO OBREGON.**

La república en general, y el movimiento revolucionario en particular, impuso en la constitución de 1917 un anhelo justo de seguro social, anhelo que estuvo lejos de alcanzarse en los primeros años de la promulgación, tanto por las condiciones política y económica ya descrita, como por la carencia de los instrumentos científicos necesarios para acometer la esperada tarea.

Correspondió al general Alvaro Obregón, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el mérito de haber realizado el mayor esfuerzo para dar a la luz pública, el 9 de

diciembre de 1921, su proyecto de Ley del seguro Social, exponiendo todo un ideario de interpretación constitucional animada por la intención de hacer algo práctico y viable en beneficio de la república.

Dentro de los puntos más sobresalientes podemos destacar:

a) Propuso que el Estado se encargara de buscar el equilibrio social, creando para atender esas necesidades una contribución que pagarían los patrones, equivalente al 10% sobre todos los pagos hechos por concepto de salarios y así se integraría una nueva economía que manejaría el Estado, destinada a satisfacer con toda oportunidad los derechos de los trabajadores.

b) El estado se comprometía a satisfacer las prestaciones a que tendrían derecho los trabajadores y menciona los riesgos que serían motivo de compensación:

1.- Indemnizaciones por riesgo de trabajo.

2.- Jubilaciones por vejez.

3.- Seguros de vida.

c) Enfatizaba el propósito de que con el pago de los patrones del 10% sobre el volumen de los salarios cubiertos, podían considerarse relevados de la obligación establecida por la fracción VI del artículo 123 constitucional, relativo a la participación de utilidades de las empresas por parte de los trabajadores.

Este proyecto no pudo ver luz pública transformado en ley, debido a que por cualquier circunstancia nunca fue aprobado por el Congreso de la Unión.

Obregón concluyó normalmente su mandato, y las elecciones presidenciales fueron ganadas por el general Plutarco Elías Calles, venciendo por amplísimo margen al general Angel Flores.

El 1° de diciembre de 1924 protestó como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el general Plutarco Elías Calles, para el periodo 1924-1928.

Dentro de la gestión del general Calles destaca la **Guerra Cristera**, la unificación de los trabajadores textiles del país, funda el Banco de México, hace repartos de tierra por 3'195,020 hectáreas, pero respetando la pequeña propiedad, crea las escuelas rurales; mas en ninguna ocasión hizo acto alguno tendiente a establecer la Ley del Seguro Social.

Se acercaba ya el periodo para iniciar la propaganda de los posibles candidatos a la presidencia de la república. En este momento es cuando Alvaro Obregón comete un gran error, intenta reelegirse contrariando la bandera que causó la muerte de miles de mexicanos, la no reelección; la reacción general fue de sorpresa y descontento. Los demás candidatos eran don Arnulfo R. Gómez y el general Francisco Serrano.

Durante la campaña presidencial, los diferentes candidatos se refirieron al seguro social comprometiéndose, casi todos a promoverlo. Los obregonistas se agruparon en el llamado **Partido de Previsión Social** que tenía como objetivo: El seguro social en sus variadas formas, jubilación por vejez de los trabajadores, seguro de vida e indemnizaciones por accidentes de trabajo, cumple los propósitos de protección al trabajador suprimiendo todos aquellos inconvenientes en que los antiguos métodos son ineficaces y engendran antagonismos, conflictos y problemas; el principio del seguro social hace que los patrones, los trabajadores y el Estado, en la forma que propone el general Alvaro Obregón, dediquen suficiente tiempo y atención a la mejor aplicación de las reglamentaciones relativas. Esta es la necesidad peculiar de toda buena administración.

El general Alvaro Obregón en La Cañada, Querétaro, el 10 de septiembre de 1927, externó su pensamiento en pro de los seguros sociales, destacando la parte de su discurso donde se señala:

“Me llena de júbilo ver la opinión que los trabajadores tienen sobre el proyecto del Seguro Obrero, ese proyecto que vendrá a evolucionar muchas cosas, y que rebasará el límite de nuestras fronteras, porque vendrá a ser una verdadera revolución de carácter social.”<sup>52</sup>

Pero no sólo el general Alvaro Obregón y los obregonistas dieron gran importancia al seguro social, sino también el candidato opositor general Francisco Serrano, se refirió a él, durante un discurso dijo “se estudiará e implementará un sistema adecuado de seguro obrero que tienda a garantizarle bienestar en la vejez, ya que, seguro sobre accidentes e indemnizaciones serán establecidos por el código industrial y obrero.”<sup>53</sup>

Las elecciones se llevaron a cabo el 1º de julio de 1928, siendo éstas las más desairadas por el pueblo de todas las efectuadas anteriormente. De la comisión se declaró triunfador a Obregón.

El 18 de julio de 1928, la diputación de Guanajuato le ofreció un banquete en el restaurante **La Bombilla**; donde fue asesinado a tiros por José de Jesús León Toral.

El Congreso de la Unión se reunió y el 28 de septiembre de 1928 eligió, por unanimidad, al licenciado Emilio Portes Gil, quien tomó protesta como presidente provisional el 30 de noviembre de 1928.

### **2.3.2.- GOBIERNO DEL LICENCIADO EMILIO PORTES GIL.**

Después de la muerte de Obregón y el hábil dominio de la situación en el país por parte del presidente saliente Plutarco Elías Calles, las promesas hechas durante los

---

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Idem.

discursos de los candidatos no habían sido cumplidas por razones obvias. El movimiento obrero seguía demandando el establecimiento del seguro social; el presidente Portes Gil sustentó la tesis de que se reformara el precepto constitucional, pues éste se limitaba a recomendar el fomento de la organización de aquellas instituciones destinadas a infundir la previsión popular. El seguro social deberá extenderse a toda persona sujeta a un contrato de trabajo para protegerlos contra los riesgos de trabajo a que estaban expuestos. Con este espíritu promovió la idea de una reforma de la fracción XXIX del artículo 123.

La carencia de una disposición constitucional clara y precisa, suscitó la preocupación entre los estudiosos de los seguros sociales y en 1928 la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo designó una comisión presidida por el señor Reynaldo Cervantes Torres, encargado de redactar un capítulo de seguros sociales que debería formar parte, provisionalmente del Código Federal del Trabajo.

En el documento, resultado del trabajo de la comisión, se expusieron algunos principios técnicos, propios de los seguros sociales:

a) Hace una enumeración más completa de los riesgos, superando al enunciado constitucional.

b) Pretende proteger a todos los trabajadores del campo y la ciudad.

c) Libera de contribución a los trabajadores de salario mínimo y se propone la inembargabilidad de las pensiones y la exención de impuestos a las primas.

d) Prevé la creación de tribunales tripartitas especializados para dirimir, en primera instancia, las controversias.

e) Propone un régimen de contribución tripartita.

El ejecutivo de la Unión, insistiendo en su propósito, manifestó expresamente que ahondaba en la necesidad de reformar la constitución, para alcanzar



incumplidas metas y convocó, en julio de 1929, al Congreso de la Unión para celebrar un periodo extraordinario de sesiones, donde sometió a su deliberación una iniciativa que culminó con la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional. En el informe anual del 1° de septiembre de 1929, el presidente Emilio Portes Gil manifestó que la reforma del artículo 123, satisface una de las necesidades más apremiantes en beneficio de las clases trabajadoras del país.

La fracción XXIX del artículo 123 fue reformada para declarar que era de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social; dicha reforma apareció el 6 de septiembre de 1929, fecha en la que es publicada en el Diario Oficial de la Federación. La reforma de la fracción XXIX establece:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: Seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

A partir de la reforma constitucional, los gobiernos de la Federación subsecuentes suscitaron un interés manifiesto por reglamentar la fracción XXIX citada con anterioridad, para establecer así, el seguro social en México.

No obstante lo corto de su gobierno, Portes Gil repartió un total de 3'036,842 hectáreas, dejó completamente saneada la hacienda pública y con varios millones de pesos para el nuevo gobierno.

Al final de su periodo se inició la campaña presidencial, contendieron el ingeniero Pascual Ortiz Rubio y los licenciados Gilberto Valenzuela y José Vasconcelos. El ingeniero Ortiz Rubio fue apoyado por el Partido Nacional Revolucionario y por el expresidente Calles, y el licenciado Vasconcelos por los grupos estudiantiles. Viendo el licenciado Gilberto Valenzuela que no tenía la menor posibilidad de triunfo frente a las dos

grandes candidaturas, se levantó en armas con el **Plan de Hermosillo** al que se unieron conocidos militares como José Gonzalo Escobar, Jesús M. Aguirre, Roberto Cruz, Roberto Topete y Ramón F. Iturbe.

Contra los belicosos el gobierno de Portes Gil mandó a uno de los pacificadores de los cristeros, el general Lázaro Cárdenas, que concluyó con la rebelión en poco más de dos meses.

Con la caída de los insurrectos quedaron únicamente dos candidatos: el del Partido Nacional Revolucionario Pascual Ortiz Rubio y el de los estudiantes y maestros, José Vasconcelos, quien declara su posición en relación al seguro social, reconociendo su importancia durante la sesión de la **Convencional Antirreeleccionista** de 1929, en su discurso manifestó:

“Hay que dedicar empeño preferente a organizar la prevención y provisiones sociales a fin de dar a todos los hombres que trabajan seguridad económica para ellos y los suyos, creando una institución nacional de seguros que cubran en lo posible todos los riesgos físicos o económicos que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador o lo vuelvan insuficiente para cubrir sus necesidades vitales”<sup>54</sup>

Después de una reñida lucha electoral se declaró triunfador al ingeniero Pascual Ortiz Rubio. La votación fue particularmente reñida, pues mientras Vasconcelos obtuvo mayoría en la ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Oaxaca y otras, Ortiz Rubio triunfó en la mayoría de los pueblos pequeños de la República.

El ingeniero Pascual Ortiz Rubio protestó como presidente constitucional de la República en el estadio Nacional el 5 de febrero de 1930.

---

<sup>54</sup> Idem.

### 2.3.3.- GOBIERNO DEL INGENIERO PASCUAL ORTIZ RUBIO.

Al presentarse, en 1929, al Congreso de la Unión el proyecto de Ley Federal del Trabajo, en su artículo 368 se estableció:

“Los patrones podrán sustituir las obligaciones que les impone este capítulo con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador en algunas de las sociedades de seguros, debidamente autorizadas y que funcionen conforme a las leyes de la materia, pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba no sea inferior a la que corresponda con arreglo a este código.”

La Ley Federal del Trabajo, promulgada el 18 de agosto de 1931, continuó con la idea de asegurar algunas ramas del seguro social en instituciones privadas; tratando de proteger al trabajador, a falta de la Ley del Seguro Social, en su artículo 305 consignó:

“Los patrones podrán cumplir las obligaciones que les impone este título, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización. El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional.”

Ante la imperiosa necesidad de establecer el seguro social, por decreto del 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo federal, para que en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese mismo año, expidiera la esperada **Ley del Seguro Social Obligatorio**. Pero el gobierno del presidente Ortiz Rubio se fue haciendo cada vez más difícil, la fuerza poderosa del Partido Nacional Revolucionario, del que por algún tiempo fue presidente Calles, y la designación que los aduladores hicieron al general Calles como máximo jefe de la revolución, creó un insoportable segundo poder detrás del presidente Ortiz Rubio, que lo dejaba en un plano de inferioridad y al no poder gobernar, con una dignidad que mucho lo enaltece, el presidente Ortiz Rubio renunció a la primera magistratura del país el 2 de septiembre de 1932.

La renuncia fue aceptada por el Congreso de la Unión, por mayoría de votos, y al día siguiente, 3 de septiembre, el mismo congreso eligió presidente provisional de la república, por el periodo restante, al general Abelardo L. Rodríguez.

#### **2.3.4.- GOBIERNO DEL GENERAL ABELARDO L. RODRIGUEZ.**

El gobierno del general Abelardo L. Rodríguez tuvo entre sus logros notables, una de las obras educativas más intensas de nuestro país, se crearon once internados indígenas en las regiones más comunicadas del país, y ahí se preparó para maestros a muchachos indígenas seleccionados, quienes aprendieron sus lecciones simultáneamente en dos idiomas, el nativo indígena y el español.

Se promulgó la **Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México**, se editaron libros de texto a bajos precios; expidió el **Código Agrario**; hizo entrega a los campesinos de un total de 2'094,647 hectáreas y se aumentó el periodo presidencial de 4 a 6 años, a partir de 1934.

En relación al seguro social, durante la administración del general Abelardo L. Rodríguez, a través de la oficina de previsión social del Departamento de Trabajo, se designó en febrero de 1934 una comisión encargada de elaborar un proyecto de ley del seguro social, esta comisión estuvo integrada por el ingeniero Juan de Dios Bojórquez, licenciado Vicente González y González, licenciado Adolfo Zamora, señor Alfredo Iñarritu, licenciado Mario de la Cueva, ingeniero Juan F. Nayola, ingeniero Emilio Alanís Patiño y profesor Fritz Bach.

Durante la II Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, del 4 de diciembre de 1933 en Querétaro, se aprueba el primer **Plan Sexenal de Gobierno** que regiría a partir del 1º de enero de 1934. En este plan se aprobaron 3 puntos muy importantes en materia de seguridad social:

I.- La implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo; es una de las cuestiones más trascendentales que tiene enfrente todo gobierno revolucionario. Se

expedirá una Ley del Seguro Social a favor de los asalariados, sobre la base de la participación de las 3 unidades concurrentes: estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio señale como equitativa.

II.- Se continuarán los estudios técnicos necesarios para llegar a la implantación a la brevedad de tiempo, expidiéndose la ley correspondiente, para el efecto de que los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos no previstos por la Ley Federal del Trabajo, tales como enfermedades generales, maternidad, invalidez, retiro por vejez.

III.- Será capítulo en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía.

En la misma convención, el 6 de diciembre de 1933, los delegados del Partido Nacional Revolucionario eligieron, por unanimidad de votos, candidato a la presidencia de la república a Lázaro Cárdenas.

La intensa campaña realizada por el general Lázaro Cárdenas contrastó con la apatía de su contrincante, el general Villareal y del comunista Hernán Laborde, realizando una campaña caracterizada por la falta de recursos pecuniarios.

En las elecciones resultó electo, por abrumadora mayoría, el general Lázaro Cárdenas, que toma posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de diciembre de 1934.

### **2.3.5.- GOBIERNO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.**

El presidente Cárdenas inició su gobierno con tres intensas campañas: Educativa, obrera y moralizadora.

La campaña educativa se caracterizó por el establecimiento del número de escuelas más grande conocida hasta entonces; la campaña obrera fue realizada haciendo

que todo lo establecido en el artículo 123 constitucional se tradujese en hechos, como la jornada de trabajo de 8 horas, la protección a las madres trabajadoras, vacaciones, salario mínimo, casas baratas para los obreros, jubilación, escuelas **Artículo 123**, etc.; en el aspecto moralizador, Cárdenas ordenó la clausura de unos elegantísimos casinos de juego que existían en los límites del Distrito Federal con el Estado de México, así como en la ciudad de Cuernavaca.

En relación a la seguridad social, el presidente Cárdenas fue partidario decidido de la implantación del seguro social, en tres diferentes mensajes dirigidos a la Nación se refirió al seguro social; el 1º de enero de 1935 expresó que se estudiará cuidadosamente en el presente año, la creación, organización y funcionamiento del seguro social que cubra todos los riesgos del trabajo que no estén previstos por la ley. Y que coordine el esfuerzo de los obligados concurrentes en su establecimiento.

En el segundo mensaje, del 1º de septiembre de 1938 se refirió al futuro proyecto de Ley del Seguro Social, haciendo mención de los riesgos más comunes, considerando que el Estado Federal formulará un proyecto de Ley del Seguro Social, que remitirá a las Cámaras para su estudio en el actual periodo, estableciendo el seguro para los riesgos más frecuentes en nuestras clases trabajadoras o económicamente débiles, como son los de enfermedad y riesgos profesionales, invalidez, vejez, maternidad y desocupación involuntaria, trazando un sistema razonable en la distribución de las cuotas y fijando también un régimen democrático y expedito para el funcionamiento de la Institución del Seguro Social, a cuyo cargo estará la vigilancia de este importante servicio de utilidad pública.

El tercero y último, pronunciado el 1° de septiembre de 1940, en el que señala que es inaplazable el establecimiento de la Ley del Seguro Social, así como el sometimiento del proyecto de la Ley mencionada a las Cámaras Legislativas, refiriendo:

“El gobierno, manifiesta, además, que no hubiera querido dejar pasar la etapa de su administración sin haber promovido la iniciativa de la Ley del Seguro Social, cuya presencia en nuestro sistema de instituciones se hace inaplazable. Al efecto, fue sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas correspondientes”<sup>55</sup>

En los últimos días del gobierno del general Lázaro Cárdenas se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley, confeccionada en último término por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y revisada por la Secretaría de Gobernación, pero nunca llegó a discutirse en el Congreso de la Unión, pretextando que debería elaborarse un nuevo proyecto más completo.

Ajeno al tema, pero no por ello menos importante, se inserta una semblanza moral del presidente Cárdenas por el periodista Samuel Maynez Puente, publicada en el periódico **Excélsior**:

“En su toma de posesión vistió un sencillo traje civil; determinó que no viviría en el Castillo de Chapultepec por no quedar a ochenta metros de altura sobre sus conciudadanos; redujo su propio salario a la mitad y anuló los gastos de representación que el gobierno tenía por norma otorgar a la esposa del Presidente; clausuró los casinos de juego regentados por altos personajes revolucionarios; la organización telegráfica recibió la orden de que cada mediodía, durante una hora, aceptase gratuitamente los mensajes de todos los mexicanos humildes que desearan dirigirse al Presidente para exponerle sus problemas.

En Palacio Nacional, invariablemente, los campesinos eran introducidos a la presencia del Primer Mandatario, antes que generales, políticos y financieros que aguardaban afuera. Toda su vida estuvo rodeada de modestia; prohibió que los cornetas del Palacio Nacional diesen los toques de honor cuando él entraba en el edificio cada mañana; desautorizó la colocación de retratos presidenciales en los edificios públicos.”<sup>56</sup>

En las postrimerías del gobierno de Lázaro Cárdenas, el Partido Nacional Revolucionario lanzó la candidatura del general Manuel Avila Camacho, quien ganó las elecciones presidenciales, reñidamente, al general Juan Andrew Almazán.

<sup>55</sup> Ibidem. Págs. 68-69.

<sup>56</sup> Arredondo Muñozledo, Benjamín. Ob. Cit. pág. 272.

El general Manuel Avila Camacho tomó posesión de su gobierno el 1° de diciembre de 1940, cuando la **II Guerra Mundial** ya había iniciado.

### **2.3.6.- GOBIERNO DEL GENERAL MANUEL AVILA CAMACHO.**

La obra del presidente Avila Camacho se caracterizó por una actitud pasiva ante la mayoría de los problemas del país, trató de contemporizar con todos, lo mismo con capitalistas que con obreros, con los derechistas tanto como con los izquierdistas, lo que habla de sus buenas dotes como conciliador.

Por esta razón destaca, dentro de su régimen, la creación del seguro social, impulsado inicialmente por el licenciado Ignacio García Téllez.

En el **Plan Sexenal de Gobierno**, para el periodo 1940-1946, se mencionó la decisión gubernamental de expedir la Ley del Seguro Social, el Plan estipulaba en su artículo 20: Durante el primer año de vigencia de este Plan se expedirá la Ley del Seguro Social, que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, debiendo aportar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada.

Ya desde la toma de posesión de la presidencia de la República, el general Manuel Avila Camacho, al dirigirse a la Nación, el 1° de diciembre de 1940, con entusiasmo expresó:

“No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y por otra parte, todos debemos unir desde luego el propósito de que en un día próximo la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para subsistir este régimen



secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir.”<sup>57</sup>

El general Avila Camacho dictó, el 2 de junio de 1941, un acuerdo presidencial creando, en forma tripartita, la **Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social**, la cual inicia sus trabajos el día 1º de julio de 1941, bajo la dirección del licenciado Ignacio Garcia Téllez, Secretario del Trabajo y Previsión Social.

En la comisión participaron como delegados de Estado: Ingeniero Manuel García Cruz, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; licenciado Felipe Tena Ramírez, por la Secretaría de Economía Nacional; profesor Federico Bach, por la Secretaría de Hacienda; licenciado Praxedis Reyna Hermosillo, por la Secretaría de Asistencia Pública y doctor Arturo Baledón Gil, por el Departamento de Salubridad Pública.

Como representantes obreros: Francisco J. Macín, por la Confederación de Trabajadores de México; licenciado Enrique Calderón, por el Sindicato Mexicano de Electricistas; licenciado Eleazar Canale, por el Sindicato de Trabajadores Mineros; Eugenio Salazar, por el Sindicato de Trabajadores Petroleros; Salvador Rodríguez L., por el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros; Elías F. Hurtado, por el Sindicato de la Industria Textil y Similares y licenciado Jesús R. Robles, de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

Como representantes patronales: Licenciado Agustín García López, por la Cámara Nacional de Electricistas; ingeniero Antonio Chávez Orozco, por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria; licenciado Carlos Prieto, por la Confederación de Cámaras Industriales; ingeniero Juan B. Solórzano, por la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones; Enrique Martínez del Sabraí jr., por la Cámara Minera de México; licenciado Mariano Alcocer, por la Confederación Patronal de la

<sup>57</sup> García Cruz, Miguel. Ob. Cit. pág. 70.

República Mexicana y Jesús de la Torre, por la Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil.

Y como representantes del Congreso: Licenciado Alberto Trueba Urbina, por el bloque de la Cámara de Diputados y el señor Alfonso Sánchez Madariaga, por el bloque de la Cámara de Senadores.

Durante más de un año estuvo trabajando la **Comisión Redactora de la Ley del Seguro Social**, los trabajos de esta comisión fueron inestimables, se hicieron estudios asiduos a todos los problemas técnicos que se suscitaron, basados en lo estipulado por las proposiciones, axiomas e hipótesis de la ley, para plantear soluciones acendradamente mexicanas a necesidades vitales del pueblo.

Algunos meses después se celebró, en Santiago de Chile, la **Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social**, del 10 al 16 de septiembre de 1942, a la cual asistieron como delegados de México los señores licenciado Ignacio García Téllez, Secretario del Trabajo y Previsión Social y el ingeniero Miguel García Cruz. Ahí presentaron como ponencia de nuestro país, el anteproyecto de Ley del Seguro Social, con la idea de recabar opiniones técnicas para superarlo. El resultado fue más allá de lo esperado, la Conferencia emitió un dictamen en relación con la ponencia mexicana que establecía:

“La iniciativa mexicana de la Ley del Seguro Social Obligatorio merece la aprobación y aliento de esta asamblea, porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que presenta una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana.”<sup>58</sup>

Por otra parte, en cablegrama de 15 de septiembre de 1942, dirigido en nombre de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, al señor presidente

---

<sup>58</sup> Ididem. Pág. 75.

de la República, general Manuel Avila Camacho, se manifestaba "Sírvese usted aceptar sincero homenaje al pueblo y gobierno de México y hacemos votos por la implantación del Seguro Social conforme al programa formulado por nuestra excelencia (Conferencia Interamericana de Seguridad Social)."<sup>59</sup>

Ese mismo día, 15 de septiembre, el Consejo Obrero Nacional, en sesión extraordinaria acordó apoyar la implantación del Seguro Social en México, después de conocer los lineamientos generales en que se funda el anteproyecto presentado por la secretaria del Trabajo y Previsión Social.

Volviendo a la Conferencia Interamericana, el representante del Brasil, al final de ésta, declaró "Sólo hubiera bastado conocer el proyecto mexicano de Ley del Seguro Social para justificar con creces la celebración de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social."<sup>60</sup>

Pero el proyecto no sólo recibió elogios de la conferencia mencionada, sino también por parte de otros organismos como la Oficina Internacional del Trabajo, al referirse al proyecto mexicano de Ley del Seguro Social en los siguientes términos:

"Como la exposición de motivos lo expresa, el proyecto concretiza uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana tendiente a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia obrera. La exposición de motivos recalca que la adopción del proyecto contribuirá al cumplimiento de un deber legal de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales. La Oficina Internacional del Trabajo consciente del valor intrínseco de la iniciativa, está animada del deseo de ver a México dotado de un régimen general del Seguro Social Obligatorio, sistema que la experiencia común de los países de América y de otros continentes considera, como el medio más racional y eficaz de la seguridad social y económica. El proyecto de Ley, sólidamente elaborado y técnicamente fundado proporciona la oportunidad para ello."<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Ibidem. Pág. 77.

<sup>61</sup> Ibidem. Pág. 75.

El 10 de diciembre de 1942 el presidente de la República, general Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social, para ser enviada al Congreso de Unión; en sesión del 23 de diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto y el 29 del mismo mes y año, la Cámara de Senadores también dio su aprobación a la Ley del Seguro Social en la forma y términos planteados por el Ejecutivo; de esta manera fue aprobado el importante Código de Seguridad Social de la Nación Mexicana, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

La promulgación de la Ley causó una expectación general en la vida de la Nación y muchas organizaciones patronales promovieron amparo, demandando la suspensión e inconstitucionalidad de la Ley del Seguro Social. Algunos organismos obreros también combatieron al Seguro Social, pero las más importantes organizaciones de trabajadores apoyaron al Seguro con decisión.

#### **2.4.- LEY DEL SEGURO SOCIAL DEL 19 DE ENERO DE 1943.**

Los anhelos y obligaciones más imperiosos del gobierno federal fueron hacer cumplir lo establecido en el artículo 123 constitucional fracción XXIX; el artículo 8 transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros, que obligaba al Ejecutivo de la Unión a dictar las medidas complementarias de la Ley que fueran precedentes para establecer el Seguro Social y el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo que prevenía que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales asegurando, a su costa, a los trabajadores.

Hubo de ser tomado en cuenta el hecho de que todos los países de Europa y casi el 90% de los países americanos poseen una legislación de seguros sociales, mientras

México carecía de ella, excepción no acorde con el sentido social de su movimiento popular y su Constitución.

Antes de continuar con la Ley del Seguro Social, es importante señalar lo que se entiende por el Derecho de Seguridad Social; para Jorge P. Fábrega, Derecho de Seguridad Social es la “Rama del Derecho del Trabajo que se relaciona con las medidas e instituciones dirigidas a prevenir los riesgos de los trabajadores, riesgos de enfermedad, desocupación, vejez, invalidez o atenuar sus efectos”<sup>62</sup>

El camino seguido por la Ley del Seguro Social es contemplado en la exposición de motivos de la Ley de 1973, promulgada por el entonces presidente licenciado Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) el 26 de febrero de 1973 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo del mismo año; en su parte fundamental la exposición de motivos establece:

“Durante muchos años el movimiento obrero pugnó por que se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición había sido declarada de interés público en la Constitución. A pesar de su insistencia y de los diversos proyectos elaborados por el Ejecutivo Federal, no fue posible hacerlo entonces a causa de las difíciles condiciones en que se realizó la nueva integración del país y del insuficiente desenvolvimiento de sus fuerzas productivas.

La ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del Derecho Positivo Mexicano, pues con ello se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

Las garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en particular las disposiciones en el artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas.”<sup>63</sup>

La anterior exposición es aplicable, como un preámbulo a la Ley del Seguro Social de 1943 que, reformada en 1973, da como resultado la Ley del Seguro Social que tuvo vigencia hasta el 30 de junio de 1997, que al elaborarse una nueva Ley, con

<sup>62</sup> Fábrega P., Jorge. Apuntes de Derecho del Trabajo, Tomo I. Imprenta Nacional. Panamá 1970. Pág. 75.

<sup>63</sup> IMSS. Leyes, Reglamentos, Decretos e Instituciones del IMSS. Centro de Documentación, Departamento de Publicaciones. México, 1979. Págs. 15-16.

prestaciones sociales similares, aunque restrictivas y tendientes a la privatización de las pensiones, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1996, misma que debía entrar en vigor el 1° de enero de 1997, pero por las presiones sociales, aplazó su inicio de vigencia hasta el 1° de julio de 1997, misma que actualmente se encuentra vigente.

Para su estudio, la Ley del Seguro Social, publicada el 19 de enero de 1943, contenía las características, seguros y prestaciones siguientes:

- a) Crea el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b) Considera como sujetos del régimen obligatorio a todos los trabajadores de empresas privadas, estatales, de administración obrera y mixta, incluyendo a los aprendices.
- c) Establece los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada.
- d) Considera la suspensión de prestaciones a asegurados o beneficiarios penados corporalmente.
- e) Prevé anticipos a cuenta de pensiones.
- f) Releva de la obligación de pagar aportaciones al Seguro Social a los trabajadores que devengan el salario mínimo.
- g) Establece la subrogación del Instituto a la obligación patronal de pagar indemnizaciones por riesgo de trabajo, derivados de la Ley Federal del Trabajo.
- h) Ordena la atención médica necesaria al trabajador que sufra un accidente.
- i) Considera el establecimiento de un plan de pensiones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada.

- j) Señala el derecho al disfrute de las pensiones de viudez y orfandad, para el caso del fallecimiento del trabajador asegurado o el pensionado.
- k) Plasma el derecho a la atención obstétrica necesaria para la mujer trabajadora y la esposa del trabajador asegurado o el pensionado.
- l) El Instituto Mexicano del Seguro Social se financia con aportaciones tripartitas, de los patrones, trabajadores y del gobierno federal.
- m) Todas las prestaciones derivadas de la Ley del Seguro Social se cubren con cargo al Instituto que se crea en esta Ley.

Pero ¿qué es el Seguro Social?, el Seguro Social es:

“La institución o el instrumento de la seguridad social mediante la cual se tiende a garantizar solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para garantizar primero los riesgos y contingencias sociales y de vida y necesidades a que está expuesta y a aquellos que de ella dependen, a fin de lograr para todos el mayor bienestar socio-bio-económico-cultural posible.”<sup>64</sup>

De acuerdo con los conceptos transcritos, el Seguro Social es la realización de una etapa brillante del movimiento social, que culminó con la Constitución de 1917 y las diversas leyes reglamentarias de diferentes artículos constitucionales, aquí se materializa y reglamenta lo establecido en el artículo 123 fracción XXIX. La Ley del Seguro Social; los seguros sociales han tenido gran trascendencia, destacando el régimen obligatorio que integra a todos los trabajadores sujetos a una relación de trabajo, que comprende los riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales. Refiere como prestaciones en especie para trabajadores y pensionados la asistencia médico quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación. Proporciona el pago de

---

<sup>64</sup> González Díaz Lombardo, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Colección Textos Universitarios. UNAM. México, 1973. Pág. 123.

salario íntegro para incapacidad laboral temporal por riesgo de trabajo y el pago del salario al 60% para la incapacidad temporal derivada de un riesgo no profesional, a partir del cuarto día de incapacidad. Señala las condiciones y requisitos para obtener una pensión riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y prestaciones sociales, considerando pensiones de viudez y orfandad, en caso de muerte del trabajador o del pensionado, estableciendo que el régimen financiero del Seguro Social se obtienen de las cuotas a que están obligados los patrones, trabajadores y el Estado.

## **2.5.- COMPETENCIA DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

Desde la presentación del **Anteproyecto de Ley del Seguro Social**, se dispone la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en atención a que las controversias derivadas de las indemnizaciones por riesgo de trabajo se ventilaban en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al efecto la exposición de motivos del anteproyecto referido con anterioridad señala:

“(…) Si la resolución dictada no satisface a los interesados, o bien surgen otras controversias con motivo de la aplicación de esta Ley, se dispone la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando sean partes los trabajadores asegurados o sus familiares. La razón para definir esta competencia dimana del artículo 123 constitucional, que considera la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto, a dichas Juntas de Arbitraje. Así lo ha reconocido expresamente la Ley del Trabajo en vigor, tratándose de las indemnizaciones y demás prestaciones derivadas de los riesgos profesionales. Delegar el conocimiento de tales cuestiones a otras autoridades federales sería demorar el procedimiento y menoscabar la conquista obrera sobre la competencia al respecto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.”<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Anteproyecto de Ley del Seguro Social. México, 1942.



La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de La Federación el 19 de enero de 1943, al referirse al capítulo **Del Procedimiento para Dirimir Controversias** corrobora íntegramente el párrafo transcrito con antelación, y reitera la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Al efecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó, en contradicción de tesis, el criterio siguiente:

**SEGURO SOCIAL, COMO UNICO DEMANDADO.** el artículo 1o. de la Ley del Seguro Social que determina que dicho instituto constituye un servicio público nacional que se estableció con carácter obligatorio en los términos de la propia ley y de sus reglamentos y en su artículo 2o. se determina que la misma Ley del Seguro Social comprende, entre otros casos, los accidentes de trabajo. El artículo 35 de la misma ley considera como accidentes del trabajo los que se realizan en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo y en su artículo 37, reformado, se señalan las prestaciones a que tendrá derecho el asegurado en casos de accidentes del trabajo. el artículo 134 de la precitada ley del seguro social da competencia a la junta federal de conciliación y arbitraje para conocer de las controversias que surjan entre los asegurados y el instituto, sobre prestaciones establecidas por la misma Ley del Seguro Social, y por lo tanto, siendo el seguro social una institución que presta un servicio público nacional, el conocimiento de la reclamación laboral respectiva, que solamente ha quedado en pie contra dicho instituto, puesto que el reclamante celebró un convenio para dar fin al juicio que primeramente planteó sólo contra la empresa a la que prestaba sus Servicios, corresponde, con apoyo en la última disposición legal citada, a las autoridades del trabajo de carácter federal.

Controversia de competencia No. 54/51, Entre La Junta Central de Conciliación y Arbitraje, Del Estado de Nuevo León, Grupo Especial Numero 3, y La Junta Federal de Conciliación Numero 19, Que Reside En La Ciudad de Monterrey, Para Conocer de La Reclamación Presentada Por José González Lira Contra el Instituto Mexicano Del Seguro Social, Caja Regional En La Mencionada Población; Fallada En 6 de noviembre de 1956, Por mayoría de nueve votos de los Ministros Franco Sodi, Rebolledo, Mendoza González Castro Estrada, Díaz Infante, Chico Goerne, Martínez Adame, Pozo y Presidente Santos Guajardo, Contra Siete de los Ministros Carreño, Medina, Rivera, García Rojas, Valenzuela, Guzmán Neyra y Ramírez. Criterio visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Pleno, Informes, Tomo: Informe 1956, Parte I, Página 123.

En el mismo sentido, se pronunció el máximo tribunal, mediante el siguiente criterio:

Octava Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

**JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. SON COMPETENTES PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SUS ASEGURADOS O BENEFICIARIOS, AUN CUANDO ESTOS ULTIMOS PREVIAMENTE HUBIESEN AGOTADO EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.** De lo dispuesto por el artículo 616, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que la competencia de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, no exclusivamente debe estar contenida en ese cuerpo de leyes, sino que aquélla puede estar plasmada en otro ordenamiento. Ahora bien, el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, claramente faculta a esas Juntas para dirimir las controversias que se susciten entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus asegurados o beneficiarios sobre las prestaciones que esa ley otorgue, sin necesidad de que estos últimos agoten el recurso de inconformidad. Por lo tanto, si en ese tipo de controversias los asegurados pueden optar por acudir directamente ante el tribunal laboral, o bien interponer ante el propio Instituto, el recurso de inconformidad; y si en el primer caso, las Juntas de que se trata son competentes para conocer de esas controversias, resultaría contrario a derecho estimar que son incompetentes para resolver sobre esas mismas controversias, sólo por el hecho de que el particular previamente agotó el recurso de inconformidad. En efecto, es verdad que técnicamente no sería correcto que las juntas laborales declararan nulo un acuerdo que resolvió el recurso de inconformidad, ya que no son tribunales de anulación; sin embargo, no hay que perder de vista, que en el juicio laboral que se promueva después del recurso de inconformidad, realmente lo que se va a dirimir, es la controversia suscitada entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus asegurados o beneficiarios, para lo cual esas Juntas sí se encuentran facultadas. Aún más, si el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, permite al asegurado o beneficiario afectado acudir directamente a la instancia laboral, o agotar previamente el recurso de inconformidad, es obvio que en uno u otro caso, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, resulta competente para dirimir la controversia respectiva, ya que si la intención del legislador fuera la contraria, no hubiese empleado la palabra "previamente", misma que hace concluir que después de interponerse el recurso administrativo, pueda el afectado acudir ante el Tribunal laboral.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 166/91. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de junio de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: José de Jesús Echeagaray Cabrera.

#### 2.6.- NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL, DEL 1º DE JULIO DE 1997.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, se crea una nueva Ley del Seguro Social, que en sus principios considera prácticamente los mismos derechos de los trabajadores asegurados y los

pensionados, pero con la modalidad de que las pensiones ya no serán pagadas directamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino a través de los seguros que el trabajador asegurado contrate con una institución de seguros, haciendo uso sus aportaciones contenidas en su cuenta individual en las Administradoras del Fondo para el Retiro.

Las características esenciales de la Nueva Ley del Seguro Social, son las siguientes.

- a) Conserva al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b) Considera como sujetos del régimen obligatorio a todos los trabajadores vinculados a otras personas por una relación de trabajo.
- c) Establece los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.
- d) Prevé anticipos a cuenta de pensiones.
- e) Releva de la obligación de pagar aportaciones al Seguro Social a los trabajadores que devengan el salario mínimo.
- f) Establece la subrogación del Instituto a la obligación patronal de pagar indemnizaciones por riesgo de trabajo, derivados de la Ley Federal del Trabajo.
- g) Ordena la atención médica necesaria al trabajador que sufra un accidente.
- h) Considera el establecimiento de un plan de pensiones por riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- i) Señala el derecho al disfrute de las pensiones de viudez y orfandad, para el caso del fallecimiento del trabajador asegurado o el pensionado.
- j) Plasma el derecho a la atención obstétrica necesaria para la mujer trabajadora y la esposa del trabajador asegurado o el pensionado.

- k) El Instituto Mexicano del Seguro Social se financia con aportaciones tripartitas, de los patrones, trabajadores y del gobierno federal.
- l) Crea el Sistema del Fondo de Ahorro para el Retiro y las Administradoras del Fondo de Ahorro para el Retiro.
- m) Obliga a los trabajadores a elegir una Administradora del Fondo de Ahorro para el Retiro, e efecto de que conserven e incrementen las aportaciones obrero-patronales-gubernamentales al Seguro Social.
- n) Establece la obligación de contratar seguros, con instituciones aseguradoras privadas o públicas, para el cumplimiento del pago de pensiones derivados de esta Ley.

La Ley inició su vigencia el 1° de julio de 1997, derogando la Ley anterior publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973.

**CAPITULO TERCERO**

**EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO Y LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL  
ANTERIORES A 1997**

**EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO Y LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL  
ANTERIORES A 1997**

Desde el anteproyecto de Ley del Seguro Social de 1942, se determinó que, previo a acudir ante la autoridad laboral, debía agotarse un recurso administrativo, para el caso de inconformidad de los asegurados o sus beneficiarios con las resoluciones dictadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo éste indispensable para que el asegurado o sus beneficiarios pudieran acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a dirimir sus controversias en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social; condición que actualmente se contempla en la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1997, y que con excepción de la Ley del Seguro Social de 1973, todas las legislaciones anteriores establecieron la obligatoriedad de agotar el recurso administrativo que posteriormente, a partir de la promulgación del Reglamento del artículo 134 de la Ley del Seguro Social de 1950, se denominó de inconformidad.

**3.1.- LOS ARTICULOS 133 Y 134 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.**

El anteproyecto de Ley del Seguro Social, de 3 de julio de 1942, en su **Capítulo Del Procedimiento para Dirimir Controversias**, refiere que en casos de inconformidad de los asegurados, patrones o beneficiarios, sobre admisión al seguro, derechos a las diversas prestaciones y garantías de clasificación, se acudirá ante el Consejo Técnico de la Institución, siguiendo un procedimiento administrativo que se fijará en el Reglamento que al efecto se promulgaría. Como siempre existirá la posibilidad de que la resolución que se dicte por el Consejo Técnico sobre el recurso promovido no dejara

satisfecho a los interesados, o surgieran controversias con motivo de la aplicación de la próxima Ley, entonces se dispuso la competencia de las autoridades laborales, en general, y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de manera particular, a quien correspondería resolver en definitiva y conforme al procedimiento ordinario, las citadas controversias.

Al ver la luz la Ley del Seguro Social por vez primera, en el año de 1943, acorde con la exposición de motivos, el artículo 133 establece las bases para dirimir las controversias entre asegurados o patrones y el Instituto Mexicano del Seguro Social, que textualmente señala:

Artículo 133.- En caso de inconformidad de los asegurados, los patrones o los beneficiarios sobre admisión al seguro, derecho a prestaciones, cuantía de pensiones y subsidios, distribución de asegurados y de patrones en los diversos grupos de salarios y distribución de empresas por clases y grados de riesgos, se acudirá ante el Consejo Técnico, el cual oyendo en defensa al interesado, decidirá en definitiva. El Reglamento fijará los plazos y la forma de hacer valer la inconformidad.

Aún cuando del contenido del artículo 133 antes transcrito no se desprende la obligación de agotar el recurso de inconformidad, de la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social sí se determina tal situación, exposición de motivos que contiene el espíritu de la Ley, mismo que debe ser acorde con el articulado del ordenamiento legal respectivo, pues como se ha señalado anteriormente, dicha exposición de motivos refiere que, una vez agotado el recurso administrativo citado "Si la resolución dictada no satisface a los interesados, o bien surgen otras controversias con motivo de la aplicación de esta Ley, se dispone la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje", interpretando con ello que para acudir ante la autoridad laboral debía agotarse el recurso administrativo de inconformidad previamente.

Para hacer más clara esta disposición, se reformó la Ley del Seguro Social, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1956, y particularmente los artículos 133 y 134, en el Capítulo IX De las Normas para Casos de Controversia; el artículo 133 quedó como sigue:

Artículo 133.- En caso de inconformidad de los asegurados, los patrones o los beneficiarios sobre inscripción en el Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico, el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputarán consentidas por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos.

El reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo.

Para no dejar lugar a dudas sobre la mencionada obligación de agotar un recurso administrativo, previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a dirimir alguna controversia, el reformado artículo 134 de la misma Ley, textualmente, refiere lo que a continuación se menciona:

Artículo 134.- Las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, se resolverán, una vez agotado el recurso que establece el artículo anterior, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Cuarta Sala, sentó jurisprudencia, visible en el Semanario Judicial de la Federación, en los términos siguientes:

Séptima Epoca  
Instancia: Cuarta Sala  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo V, Parte HO  
Tesis: 1044  
Página: 728

**SEGURO SOCIAL. INCONFORMIDAD. RECURSO QUE SE DEBE AGOTAR ANTES DE ACUDIR ANTE LA JUNTA A DIRIMIR CONTROVERSIAS SURGIDAS ENTRE ASEGURADOS Y EL INSTITUTO.** Antes de acudir ante la Junta a dirimir cuestiones surgidas entre asegurados y el Instituto, sobre prestaciones que la ley relativa



otorga, debe agotarse previamente el recurso de inconformidad a que se contraen los artículos 133 y 134 de la Ley del Seguro Social, a fin de que sea el Consejo Técnico del propio Instituto quien resuelva en definitiva, pues de no procederse así, no tan sólo no existe el presupuesto necesario que produce la competencia de la Junta, sino que se carece de acción.

Séptima Época:

Amparo directo 3165/70. Instituto Mexicano del Seguro Social. 29 de octubre de 1960.

Cinco votos.

Amparo directo 8390/66. Instituto Mexicano del Seguro Social. 11 de mayo de 1967.

Cinco votos.

Amparo directo 1550/69. Instituto Mexicano del Seguro Social. 14 de noviembre de 1969. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo directo 2369/70. Emilio López Bañuelos. 27 de agosto de 1970. Cinco votos.

Amparo directo 2934/70. Instituto Mexicano del Seguro Social. 28 de septiembre de 1970. Unanimidad de cuatro votos.

Este criterio, aún cuando estaba apegado a la disposición contenida en el artículo 134 de la Ley del Seguro Social, era contraria a los derechos de los asegurados, pues hacía nugatorio el derecho a que se les administrara justicia de la manera pronta y expedita que señalan las leyes, conforme lo previene el artículo 14 Constitucional; a mayor abundamiento y como más adelante se demostrará, el agotar el recurso de inconformidad de manera administrativa previo a acudir ante la autoridad laboral, implica un procedimiento similar al ordinario laboral, con términos y formas similares a las del derecho común para su desahogo, particularmente en lo que se refiere al ofrecimiento y admisión de pruebas, y en ocasiones va más allá, considerando que el citado recurso administrativo de inconformidad contiene plazos y términos para desahogar pruebas y resolver el fondo del recurso mayores que los concedidos a la autoridad de trabajo para concluir el juicio ordinario.

### **3.1.1.- LA EXCEPCION DE FALTA DE ACCION.**

Como era de esperarse, el Instituto Mexicano del Seguro Social al dar contestación a las demandas que se instauraron en su contra, sin que a dichos libelos se

acompañara la resolución dictada por el Consejo Técnico del Instituto mencionado, pretendió hacer valer como excepción la **falta de acción** por que el asegurado no dio cumplimiento a la disposición legal contenida en la Ley del Seguro Social reformada, en el sentido de agotar con anterioridad el recurso referido, pues no se cumplía con el requisito procedimental que otorgara competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver sobre las controversias entre asegurados y el Instituto Mexicano del Seguro Social, llegando incluso a imponer su criterio en la jurisprudencia firme que se señala a continuación:

Octava Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: VII-Mayo  
Tesis: IV.3o. J/4  
Página: 100

**JUNTA FEDERAL, INCOMPETENCIA DE LA CUANDO NO EXISTE CONTROVERSIA ENTRE ASEGURADOS Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL SOBRE EL OTORGAMIENTO DE UNA PENSION QUE NO DERIVA DE UN RIESGO DE TRABAJO.** La alternativa establecida en el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, presupone un conflicto previo de interés entre el asegurado o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, sobre alguna pensión o prestación, que se concretiza en el acuerdo de que habla el diverso 272 de la Legislación de mérito, del cual forzosamente debe derivar la materia sobre la que verse el recurso de inconformidad planteado ante el Consejo Técnico o la litis de que conocerá la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que si no existe ese conflicto o controversia entre los asegurados y el Instituto, sobre el otorgamiento de una pensión no derivada de un riesgo de trabajo, es claro y lógico concluir que no se surta el supuesto competencial que confiere jurisdicción a la junta laboral para conocer y resolver del asunto, lo que a su vez implica la falta de acción para demandar en la vía laboral a la Institución.

#### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.**

Recurso de revisión 193/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 31 de octubre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Jesús María Flores Cárdenas.

Recurso de revisión 172/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Angel Torres Zamarrón.

Recurso de revisión 173/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Jesús María Flores Cárdenas.

Recurso de revisión 176/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretaria: Gloria Fuerte Cortés.

Recurso de revisión 190/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Carlos Hugo de León Rodríguez.

Esta tesis tuvo vigencia desde que fue formada y hasta que se reformó la Ley del Seguro Social, en el año de 1973, por virtud de la cual se otorgó al asegurado o a sus beneficiarios la facultad de decidir si se agotaba el recurso administrativo de inconformidad antes de acudir ante el Tribunal de trabajo, o si acudía directamente ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar el recurso a que se ha hecho mención, ello con la finalidad de beneficiar a los sujetos de aseguramiento y de sus familiares, situación diversa de los patrones, quienes deben agotar necesariamente el recurso de inconformidad y posteriormente acudir ante los Tribunal Fiscal de la Federación.

### **3.2.- LOS ARTICULOS 274 Y 275 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.**

El 12 de marzo de 1973 se publica en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley del Seguro Social, que en términos generales contiene las mismas prerrogativas que la Ley primigenia de 1943, que con algunas mejoras, conserva la obligatoriedad de proporcionar los beneficios derivados de la referida Ley a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, aumentando las percepciones de los pensionados y estableciendo la imprescriptibilidad del derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar.

En la exposición de motivos se entiende, tácitamente e interpretado a contrario sensu, que la obligatoriedad de agotar el recurso administrativo de inconformidad ante el I.M.S.S., previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, perjudica

al asegurado o a sus beneficiarios, en atención a que dicha exposición de motivos, en su apartado **De los procedimientos y de la prescripción**, textualmente se establece:

Se reordenan y agrupan las disposiciones que sobre estas materias contiene en forma dispersa la Ley vigente, con objeto de alcanzar una adecuada sistematización que facilite la consulta y aplicación de los preceptos.

En beneficio de los asegurados y sus beneficiarios, se consigna que en caso de controversia sobre las prestaciones que la iniciativa otorga, los interesados podrán acudir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para ejercitar sus derechos sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico.

También se introduce una reforma importante al determinar que el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar es inextinguible, eliminando así el término de cinco años que fija la Ley actual para hacer valer los respectivos derechos.

De esta transcripción se desprende el reconocimiento tácito del Ejecutivo de la Unión de que, al haber hecho obligatorio el agotar el recurso administrativo de inconformidad, antes de acudir ante la autoridad de trabajo, perjudicaba al asegurado, que de manera general y en el seguro obligatorio se refiere exclusivamente al trabajador, quien en la mayoría de los casos desconoce su contrato colectivo de trabajo, si se encuentra sindicalizado, y menos conoce la Ley Federal del Trabajo sin que se preocupe por conocer la Ley del Seguro Social o reglamentos que de ella emanan, además de que en el año de 1970, el nivel educativo del mexicano mayor de 15 años, es decir en edad productiva, en promedio era de 4 años, esto es que menor a la educación primaria y peor aún, en dicho grupo poblacional de edad mayor a 15 años existía un promedio nacional de 23.8% de personas sin instrucción escolar alguna, y dentro de esa misma población mayor de 15 años, el 76.2% pertenecía a la categoría de alfabeta<sup>66</sup>, y de esta población alfabeta el 38.9% no contaba con la instrucción primaria completa, por lo que es de imaginarse el nivel educativo de aquella época; en consecuencia era ilusorio pensar que un trabajador promedio

---

<sup>66</sup> Cfr. México Demográfico. Breviario 1978. Consejo Nacional de Población. Pag. 65.

iba a agotar el recurso de inconformidad que señala la Ley del Seguro Social, basando su procedimiento y tramitación conforme a las reglas del derecho común.

Con este espíritu proteccionista de la clase trabajadora, se reforma el articulado de la Ley del Seguro Social pasando, por su contenido, el artículo 133 a ser el artículo 274, el cual refiere lo que se establece a continuación:

Artículo 274.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

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

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

Esta disposición conserva la ordenanza de acudir ante el Consejo Técnico, en vía de inconformidad, ante algún acto definitivo derivado del Instituto que se considere lesivo a los intereses de los sujetos de aplicación de la Ley del Seguro Social, pero modifica la anterior legislación social, contemplando la facultad potestativa del asegurado o sus familiares de acudir directamente ante la Junta competente, sin necesidad de agotar previamente el multicitado recurso; en este tenor el artículo 275 de la Ley del Seguro Social establece:

Artículo 275.- 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.

En un principio de justicia laboral, dirigida a la parte más desprotegida, la Ley de seguridad social se apega a lo dispuesto por el artículo 17 Constitucional y promueve que su aplicación se ventile ante los tribunales de trabajo, sin traba u obstáculo administrativo alguno. En este sentido, se modifica ligeramente el Reglamento del artículo

135 de la Ley del Seguro Social, pues el articulado de la nueva Ley es diferente, aunque en lo esencial es muy similar y sólo varía en lo señalado con anterioridad y la forma y montos de cotización, resultando el **Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1979, que solamente modifica, se insiste ligeramente, el promulgado por el entonces titular del Ejecutivo Federal Lic. Miguel Alemán, publicado en el mismo Diario Oficial el 17 de noviembre de 1950.

### **3.2.1.- EL REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

En atención a que la disposición contenida en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social remite a un Reglamento, el que establecerá la forma y términos de hacer valer dicho recurso, se transcriben las partes más importantes del Reglamento que para ello fue emitido, que reformando el publicado el 17 de noviembre de 1950, se publicó el 3 de agosto de 1979.

El contenido del Reglamento en cita contiene disposiciones que, en sentido estricto, hacen considerablemente difícil no sólo la obtención de una resolución favorable, sino la simple admisión y trámite del recurso, pues existen variadas causales de desechamiento de dicho recurso, debiendo ser el promovente experto en materia de ofrecimiento de pruebas, bajo el riesgo de que éstas sean desechadas y en consecuencia se resuelva el recurso de manera desfavorable para el trabajador o sus familiares.

Por su importancia transcribiremos las partes más trascendentes del articulado del Reglamento materia de nuestro estudio.

**ART. 1º-** 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, a las del Código Federal de Procedimientos

Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo.

De este artículo se desprende que el recurso de inconformidad se sujeta a una formalidad legal para su tramitación, y que esta formalidad puede ser la contenida en el propio reglamento, lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo; si retomamos la consideración de que el trabajador mexicano promedio carece de una cultura jurídica, es obvio que no tendrá la posibilidad de sujetarse a la formalidad de un procedimiento ya sea fiscal, civil o laboral para promover y llevar a buen término su recurso de inconformidad, haciendo innecesario dicho recurso, pues al acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje el asegurado o sus beneficiarios no lo hacen en solitario, sino asesorados por abogado patrono privado, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo o persona de su confianza.

ART. 2º- 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 153 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.

Del recurso de inconformidad que se tramite, conocerá la Unidad de Inconformidades del Instituto Mexicano del Seguro Social, pudiendo el Consejo Técnico autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales para conocer y resolver el recurso mencionado, esta disposición nos remite a la Ley del Seguro Social para estar en posibilidades de saber cual es la estructura administrativa del organismo público descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social; en términos del artículo 257 de la Ley del Seguro Social, los órganos superiores del Instituto son: La Asamblea

General; El Consejo Técnico; La Comisión de Vigilancia, y la Dirección General; por tanto el trámite del recurso materia de esta investigación debe resolverse por uno de los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social: El Consejo Técnico, pero ¿qué es el Consejo Técnico?, atendiendo a lo que señala el artículo 263 del código social: El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

ART. 3º- 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; 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.

Aún cuando esta disposición refiere que el escrito por el que se interponga el recurso no se sujeta a formalidad alguna, es de hacerse notar la contradicción del presente numeral con el artículo 1º antes señalado, el cual establece que el recurso de inconformidad



sí debe sujetarse a la formalidad contenida en los ordenamientos que menciona, además deberá indicar el fundamento jurídico con explicación sucinta en que apoye los hechos motivo del recurso. Como es de esperarse que el asegurado o sus beneficiarios al intentar tramitar un recurso de inconformidad éste contenga errores u omisiones, el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de su Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete debiendo señalarse en que consisten tales defectos, para que los subsane en un término de 5 días, caso contrario se desechará de plano; que de no existir la posibilidad de acudir directamente a la Junta de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el multicitado recurso, el promovente se quedaría sin poder ejercitar su derecho ante los tribunales establecidos para tal efecto, disposición que viola lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional, pues la ignorancia de un reglamento por parte de alguna persona impediría al inconforme hacer valer su derecho de acudir a los tribunales y obtener un laudo favorable.

ART. 4º- 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 interpusiere extemporáneamente, será desechado de plano. Si la extemporaneidad se comprobare en el curso del procedimiento, se sobreseerá.

Es incuestionable que el plazo previsto en este artículo es mucho menor que los términos de prescripción contenidos en la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 516, 517, 518 y 519, a saber un mes para que el trabajador se separe del trabajo por que haya incurrido el patrón en alguna de las causales contenidas en el artículo 51 de la misma Ley, o para que el patrón rescinda la relación con el trabajador, sin responsabilidad para el

primero, por incurrir en alguna causal a las que se refiere el artículo 47, dos meses para demandar algún derecho derivado de algún despido, o la genérica de un año para cualquier caso no previsto con anterioridad, exceptuando la de dos años, derivada del pago de indemnizaciones por riesgo de trabajo ya sea el trabajador o sus beneficiarios, si el riesgo de trabajo produce la muerte y en la ejecución de laudo. Por consiguiente el hecho de que un asegurado no interpusiera su recurso en el término de quince días, tampoco podría acudir a los tribunales de trabajo, lo cual es contrario a los principios de justicia y equidad.

ART. 11º- Admitido que hubiere 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 tres días a menos de 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.

Lo anterior, interpretado a contrario sensu, implica que no basta con que se promueva mediante escrito un recurso de inconformidad y obtener una resolución desfavorable, misma que permita acudir al asegurado o a sus beneficiarios ante la Junta Federal, sino que este recurso puede no ser admitido, en cuyo caso el inconforme perdería nuevamente el derecho de demandar ante la autoridad laboral, más aún, no se señala un término para que se rindan los informes mencionados, lo que puede representar que sea más largo el procedimiento administrativo de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social que el juicio ordinario laboral ante la autoridad competente.

Art. 12.- 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 quince días no se recibe la documentación solicitada tal circunstancia se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá para que dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efecto la notificación respectiva, sea él quien 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, quien 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 al perito en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente al en que surtan su efectos la notificación del acto admisorio, a fin de que acepte su cargo. El perito exhibirá su dictamen dentro de los quince 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 éste 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.

Sobre la admisión y desahogo de pruebas, el inconforme tiene una grave serie de desventajas, pues debe ser prácticamente perito en derecho para poder llevar a término el trámite de su recurso, lo cual no implica la garantía de obtención de una resolución favorable, lo que es notoriamente injusto al quedar en estado de indefensión ante el Consejo Técnico del Instituto, pues éste tiene amplias facultades para declarar la deserción de las pruebas del asegurado, además el asegurado debe contratar peritos, si lo considera necesario, sólo como un medio de prueba desde el punto de vista administrativo, con la consecuencia obligada de gasto económico, que en caso de obtener una resolución negativa implicaría la posibilidad de nuevo gasto en el procedimiento ordinario laboral, salvo que se acogiera el asegurado o sus beneficiarios a lo dispuesto en el artículo 824 de la Ley laboral, mismo que establece que la Junta nombrará los peritos que correspondan al trabajador, en cualquiera de los siguientes casos: Si no hiciera nombramiento de perito; si designándolo no compareciera a la audiencia respectiva a rendir su dictamen; y cuando el

trabajador lo solicite, por no estar en posibilidad de cubrir los honorarios correspondientes. Esta desigualdad jurídica no debe presentarse en el curso del procedimiento ordinario laboral, pues el trabajador que no cuenta con asesoría y representación jurídica se le designa un defensor gratuito a través de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, que en el presente caso corresponde a la Procuraduría Federal, a fin de continuar con el procedimiento, considerando lo dispuesto por la Ley laboral en sus artículos 530 y 772, mismos que establecen: La procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones siguientes: Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas. Esto por lo que refiere al artículo 530 y el artículo 772 señala que cuando para continuar el trámite del juicio en los términos del artículo que antecede, sea necesaria promoción del trabajador, y éste no la haya efectuado dentro de un lapso de tres meses; el Presidente de la Junta deberá ordenar se le requiera para que la presente apercibiéndole de que, de no hacerlo, operará la caducidad. Si el trabajador está patrocinado por un Procurador del Trabajo, la Junta notificará el acuerdo de que se trata, a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, para los efectos correspondientes. Si no estuviera patrocinado por la Procuraduría, se le hará saber a ésta el acuerdo, para el efecto de que intervenga ante el trabajador y le precise las consecuencias legales de la falta de promoción, así como para que le brinde asesoría legal en caso de que el trabajador se la requiera. De las anteriores disposiciones se desprende el espíritu proteccionista de la clase trabajadora, en contraposición de la desigualdad jurídica derivada de la Ley del Seguro Social, ya que si un

trabajador mexicano promedio no se preocupa por leer una Ley, menos aún podrá comprender los términos técnico-jurídicos.

ART. 13.- Las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

Sería repetitivo profundizar en el comentario de este artículo, pues es aplicable lo referido en el párrafo anterior, pero debe destacarse que es necesaria la representación de algún profesional del derecho para ofrecer pruebas, debidamente relacionadas, a favor del inconforme ya que en caso de no estar debidamente relacionadas las pruebas con la controversia corren en riesgo de ser desechadas, lo que traería como consecuencia que se desechara el recurso de inconformidad, por falta de pruebas, obligándolo a acudir ante la autoridad laboral federal, con la pérdida de tiempo y recursos financieros que implicó el agotar el recurso señalado por la Ley de seguridad social.

ART. 14.- Para la recepción de las pruebas se señalarán las fechas que sean necesarias para tengan lugar las distintas diligencias propuestas.

Al no señalar un término prudente para el desahogo de las pruebas, se reitera que el inconforme tarda más tiempo en tramitar un recurso de inconformidad que el procedimiento ordinario laboral, pues nuevamente se hace valer la discrecionalidad del Instituto, a través de su Consejo Técnico, para dicha tramitación; en contraposición la Ley Federal del Trabajo en su artículo 883, y referente a la admisión y desahogo de pruebas establece que la Junta, en el mismo acuerdo en que admita las pruebas, señalará día y hora para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los diez días hábiles siguientes, y ordenará, en su caso, se giren los oficios necesarios para recabar los informes o copias que deba expedir alguna autoridad o exhibir persona ajena al juicio y que haya solicitado el oferente, con los apercibimientos señalados en esta Ley; y dictará las medidas que sean necesarias, a fin de que el día de la audiencia se puedan

desahogar todas las pruebas que se hayan admitido y que cuando por la naturaleza de las pruebas admitidas, la Junta considere que no es posible desahogarlas en una sola audiencia, en el mismo acuerdo señalará los días y horas en que deberán desahogarse, aunque no guarden el orden en que fueron ofrecidas, procurando se reciban primero las del actor y después las del demandado. Este período no deberá exceder de treinta días.

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

Resaltan de nueva cuenta las amplias facultades de las autoridades institucionales para resolver y decretar diligencias extraordinarias, para mejor proveer, si a su juicio los elementos resultan insuficientes, retrasando la resolución del procedimiento administrativo de inconformidad, lo cual no garantiza una solución favorable al inconforme y que en muchos casos, la dilación en la resolución de los procedimientos administrativos de inconformidad presentados en fecha cercana a la del vencimiento de la conservación de derechos, trae como consecuencia que las demandas no puedan presentarse en tiempo, a saber el artículo 150 de la nueva Ley del Seguro Social establece que los asegurados que dejen de pertenecer al régimen obligatorio, conservarán los derechos que tuvieran adquiridos a pensiones en el seguro de invalidez y vida por un período igual a la cuarta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales, contado a partir de la fecha de su baja. Este tiempo de conservación de derechos no será menor de doce meses.

ART. 16.- Las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince días que podrá ser prorrogado por una sola vez a juicio del Secretario General o del Secretario del Consejo Consultivo, en su caso.

Se reiteran las facultades excesivas del Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que pueden depende del criterio de sus autoridades el prorrogar el término para ofrecer

pruebas, limitando esta posibilidad a una sola vez, y que en caso de desconocimiento del asegurado de las formalidades, sólo a juicio de las autoridades del Instituto existe la posibilidad de ampliar el plazo para ofrecer pruebas, dejando en estado de indefensión al asegurado o a sus beneficiarios, y reitera la posición del Instituto Mexicano del Seguro Social de erigirse, en caso de la tramitación del recurso administrativo de inconformidad, en juez y parte.

ART. 17.- Concluido el término de la recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta 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.

Esta disposición excede en demasía al término que contiene el artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo, el cual determina que al concluir el desahogo de las pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del Secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, el auxiliar, de oficio, declarará cerrada la instrucción, y dentro de los diez días siguientes formulará por escrito el proyecto de resolución en forma de laudo; término notoriamente inferior al que se concede al Instituto para elaborar un proyecto similar, toda proporción guardada, que tenderá a poner fin a un procedimiento.

ART. 19.- Las resoluciones que pongan fin al recurso de inconformidad se dictarán por mayoría de votos del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional.

En atención a la conformación tripartita del Consejo Técnico, esto es con representantes del sector patronal, laboral y del gobierno, al igual que los laudos, las resoluciones de los recursos administrativos de inconformidad se resuelven por mayoría, lo cual no implica que se esté dictando una resolución justa y equitativa, y ni aún que se encuentre ajustada a las reglas de derecho común.

ART. 20.- 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 cuarenta y ocho horas siguientes a la discusión del negocio.

Continuando con las similitudes de la tramitación del recurso de inconformidad y el procedimiento ordinario laboral, los representantes de los diversos sectores pueden formular voto particular, el cual no afecta la resolución y se limita a asentarse en el expediente que se forma con motivo del trámite del recurso, pero que no produce efecto jurídico ni administrativo alguno y además se establece un término para ello consistente en 48 horas, en cambio el artículo 889 de la Ley laboral señala que si el proyecto de resolución fuere aprobado, sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo y se firmará de inmediato por los miembros de la Junta. Si al proyecto se le hicieran modificaciones o adiciones, se ordenará al secretario que de inmediato redacte el laudo, de acuerdo con lo aprobado. En este caso, el resultado se hará constar en acta.

ART. 21.- 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, estimaren pertinente apartarse de dichas reglas caso en el cual razonarán cuidadosamente la parte conducente de su fallo.

Destacan, por enésima ocasión, las excesivas facultades discrecionales que gozan las autoridades del Instituto para la resolución de los recursos materia del presente trabajo de investigación, pues mientras a todo tipo de tribunales se señalan reglas para la correcta apreciación de las pruebas ofrecidas por las partes, las autoridades del Instituto también deben regirse por tales reglas, pero además tienen la exclusiva facultad de apartarse de toda regla general de derecho común sobre apreciación de las pruebas y su valoración, siendo suficiente para ello que se expresen las razones que consideren como válidas para dictar un fallo, aún cuando éste no haya sido dictado considerando una adecuada y jurídica valoración de las pruebas ofrecidas y rendidas, lo cual nuevamente



coloca en desventaja al asegurado o a sus familiares respecto del I.M.S.S. y en nuestra opinión hace innecesario, por oneroso, parcial y antijurídico el recurso de inconformidad.

ART. 23.- Las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán personalmente al recurrente o a su representante legal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma.

Continuando con la excesiva cantidad de tiempo con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social para tramitar los recursos de inconformidad, en este artículo se establece un término de 5 días para notificar la resolución que se dicte poniendo fin al citado recurso, en cambio en el procedimiento ordinario laboral, la notificación debe ser hecha a la brevedad posible, atento a lo dispuesto por el artículo 890 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que establece: Engrosado el laudo, el Secretario recogerá, en su caso, las firmas de los miembros de la Junta que votaron en el negocio y, una vez recabadas, turnará el expediente al actuario, para que de inmediato notifique personalmente el laudo a las partes.

ART. 26.- Contra las resoluciones del Secretario General del Instituto o del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional, en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. El recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efecto la notificación del acuerdo recurrido y se decidirá de plano.

Ante tantas facultades concedidas a las autoridades concededoras del recurso de inconformidad del Instituto Mexicano del Seguro Social, y tratando de hacer menos evidente la desventaja del asegurado o de sus familiares y el I.M.S.S., el **capítulo III** del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, prevé la posibilidad de recurrir la resolución que se dicte en el procedimiento administrativo de inconformidad promovido por el asegurado o sus beneficiarios, pero sólo en lo que se refiere a la materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, a través del recurso de revocación, el cual se interpondrá en el término de tres días siguientes a la fecha en que surta efectos la

notificación del acuerdo recurrido, el cual se decidirá de plano, y no se establece tramitación especial alguna, pero se ordena que sea tramitado ante el Consejo Técnico, o ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, considerando lo dispuesto por el artículo 26 del citado Reglamento, que ha quedado transcrito con anterioridad

En resumen, no debemos olvidar que el derecho laboral busca que los juicios que se tramiten se resuelvan a la brevedad posible, atendiendo a los principios contenidos en la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 685 mismo que establece que **el proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte**, pero además obliga a las Juntas a **tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso**; caso contrario a lo que sucede con el procedimiento administrativo de inconformidad, el cual da la impresión de que todos los recursos que se tramiten deben ser desechados o negados, pues existen diversas causas para una y otra circunstancia que ponen en clara desventaja al trabajador asegurado con el Seguro Social, situación ésta que no debe ocurrir respecto de la administradora de justicia laboral y el trabajador, atento al contenido del artículo 685 de la Ley laboral antes señalado, que también contempla: Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con la Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta Ley.

Para concluir, el procedimiento administrativo del recurso de inconformidad no tiene un término concreto para su conclusión, pero consumirá un mínimo de 152 días hábiles para llegar a su fin, sin considerar que existen diversas posibilidades para tramitar

algunas situaciones en particular que no tiene un término debidamente delimitado. El procedimiento ordinario laboral debe concluir en un término máximo de 46 días hábiles, y que en caso extremo serán 125 días, considerando lo dispuesto por los ordenamientos que han quedado precisados anteriormente, aún cuando en la práctica estos términos no siempre puedan ser cumplidos.

### **3.2.2.- LA EXCEPCION DE IMPROCEDENCIA DE LA VIA.**

Con la promulgación de la nueva Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el objeto de retrasar los juicios entablados en su contra, que no acompañaban a la demanda el documento que acreditara la tramitación, en vía administrativa, del recurso de inconformidad que establecía la legislación anterior, al dar contestación a la demanda señalaba que correspondía al propio Instituto conocer, en primer término, de las inconformidades de los asegurados o sus beneficiarios contra actos de dicha institución, por conducto de su Consejo Técnico, previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, oponiendo entre otras, las excepciones de **falta de acción y de derecho y la de improcedencia de la vía**, entre otros, en el juicio laboral 171/96 seguido por Espiridión Guarneros Ortega en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, radicado ante la Junta Especial Número Nueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en los términos siguientes:

“Se opone la EXCEPCION DE IMPROCEDENCIA DE LA ACCION, en virtud de carecer el hoy actor de acción y de derecho para pretender el otorgamiento y pago de todas y cada una de las prestaciones contenidas en su escrito inicial de demanda por no reunir los supuestos contenidos en los artículos 57, 128, 133, 275 y 280 de la Ley del Seguro Social y que en forma pormenorizada se explican y relacionan a continuación:

I.- Primeramente es de hacerse notar a esta H. Junta que el artículo 275 de la legislación social antes citada la faculta para conocer de las controversias entre los asegurados y mi representado, sobre las prestaciones que la propia Ley otorga, y en el asunto que nos ocupa no existe el elemento esencial que faculta a dicha Autoridad Laboral y que se

denomina controversia, pues el actor jamás ha concurrido ante mi representado a solicitar prestación alguna por lo que nunca se le ha negado derecho alguno”

Respecto de la controversia derivada de la nueva Ley del Seguro Social, particularmente lo contenido por el artículo 275, y la excepción de improcedencia de la vía opuesta por el Instituto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, en jurisprudencia firme determinaron lo siguiente:

Novena Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: III, Abril de 1996  
Tesis: XX.36 L  
Página: 457

**RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. TRATANDOSE DE CONTROVERSIAS ENTRE LOS ASEGURADOS O BENEFICIARIOS Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO LABORAL ES INTRASCENDENTE QUE SE AGOTE EL.** Es inexacto que tratándose de controversias entre los asegurados o beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social para la procedencia del juicio laboral respectivo, sea necesario agotar el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico de ese propio Instituto, toda vez que el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, establece: "Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior." De ahí, que no exista la obligación de agotar el recurso en comento.

#### **TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.**

Amparo directo 710/95. Instituto Mexicano del Seguro Social. 25 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: Rafael León González.

Octava Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XIV-Julio  
Página: 804

**SEGURO SOCIAL. INSTITUTO MEXICANO DEL. COMPETENCIA PARA RECLAMARLE PRESTACIONES.** De acuerdo con el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, el asegurado o sus beneficiarios no tienen que acudir primeramente ante el propio Instituto a solicitar las prestaciones a que tengan derecho, sino que les da la opción de

interponer el recurso de inconformidad o de acudir en forma directa a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a reclamar sus derechos.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 196/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 7 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Estas disposiciones jurisprudenciales se fundamentan en lo dispuesto por el artículo 275 de la Ley del Seguro Social, pero ignoran los principios de justicia y equidad para resolver en este sentido, sin necesidad de que exista disposición expresa, pues dejan ver que de no existir este ordenamiento, el criterio de los Tribunales Colegiados sería en el sentido de agotar forzosamente el recurso de inconformidad; estos criterios dejaron abierta la puerta para que, modificando la Ley del Seguro Social y dejando sin efecto esta disposición, se pudiera resolver una situación similar en sentido contrario, sin considerar los efectos jurídicos negativos para los asegurados o sus beneficiarios y lo antijurídico de la disposición, así como la injusticia social que entraña.

## **CAPITULO CUARTO**

**EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL,  
VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE JULIO DE 1997**

**EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO EN LA JUNTA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE ANTE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL,  
VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE JULIO DE 1997**

**4.1.- LOS ARTICULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

Con la promulgación de una nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, reformada por decreto publicado en el mismo Diario el 21 de noviembre de 1996, misma que entró en vigor el 1° de julio de 1997, respecto de la materia de nuestro estudio, en la exposición de motivos capítulo de **Generalidades** refiere lo siguiente:

“Con la finalidad de eliminar gastos a los particulares y al Instituto y resolver de una forma más expedita los conflictos planteados por el particular por una resolución emitida por el Instituto, se establece la obligatoriedad de interponer el recurso de inconformidad antes de acudir a una instancia jurisdiccional, tanto en materia fiscal como laboral.”

En este sentido, y obligando a los asegurados o sus familiares o beneficiarios a agotar el recurso administrativo de inconformidad, previo a acudir ante la autoridad laboral, la Ley del Seguro Social vigente refiere en su artículo 294 lo que se señala a continuación:

ARTICULO 294.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo al Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente. Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubieren sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente, se entenderán consentidos.

El nivel educativo del mexicano mayor de 15 años, es decir en edad productiva, en promedio es de 7.2 años, esto es que apenas se rebasa la educación primaria y peor aún, en dicho grupo poblacional de edad mayor a 15 años existe un promedio nacional de 5.9% de personas sin instrucción escolar alguna, y dentro de la población

económicamente activa, el 56% tiene en promedio una escolaridad de 6 años<sup>1</sup>, esto al año de 1995, por lo que resulta inútil considerar que el trabajador promedio tendrá conocimiento de lo establecido por este artículo, y más aún la trascendencia del mismo, ya que el no promover la multicitada inconformidad implica un acto consentido, cuya consecuencia se ve reflejada en lo que dispone el artículo siguiente:

**ARTICULO 295.-** Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.

De esta redacción se desprende la intención del legislador, en general, y del gobierno Federal en particular, de terminar con la gran cantidad de juicios tramitados ante la autoridad laboral competente en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, pues al establecer la obligatoriedad de agotar un recurso administrativo previo a acudir ante la autoridad a solicitar se administre justicia, detiene un poco el flujo de demandas interpuestas en contra del citado Instituto, pues al no promover el recurso en la forma y términos que establezca el reglamento respectivo, se entiende como hecho consentido y tal consentimiento tácito impide demandar ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, redundando ésto en la imposibilidad de obtener un laudo favorable al trabajador asegurado o a sus beneficiarios, no obstante cualquier tipo de violación que se hubiera podido cometer a los derechos del asegurado o sus familiares por parte del Instituto, lo cual es notoriamente una aberración jurídica que pone en entredicho la seguridad social mexicana, y más aún en conflicto a la justicia con el derecho.

Considerando que el entonces Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos de la Ley del 12 de marzo de 1973, disponía que para beneficiar a los asegurados o

---

<sup>1</sup> Cfr. México Social 1996-1998. Grupo Financiero Banamex-Accival, División de Estudios Económicos y Sociales. México 1999. Págs. 298 y sigs.



sus familiares, en caso de controversia con el Instituto, podían acudir directamente ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para ejercer sus derechos, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad, y que con la Ley del Seguro Social vigente, el actual Ejecutivo Federal, bajo el cuestionable argumento de eliminar gastos a los particulares y al Instituto, y supuestamente resolver de manera más expedita los conflictos de los particulares con el Instituto, determina la obligatoriedad de agotar el anticonstitucional recurso de inconformidad, previo a acudir ante la autoridad laboral para dirimir sus controversias, es de resaltar la incongruencia de los supuestos beneficios que se proponen a los asegurados o sus familiares, pues para el Ejecutivo del año de 1973 era benéfico acudir directamente ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a dirimir controversias, sin condición alguna, en tanto que para el Ejecutivo actual el acudir previamente y de manera administrativa a instancia ajena a la autoridad laboral, beneficia al trabajador, argumento del todo absurdo y fuera de contexto, pues la forma y términos en que se exige la tramitación del recurso de inconformidad resulta oneroso e inequitativo para el asegurado.

El citado argumento del actual Ejecutivo de la Unión es muy endeble, en atención de que si se intentara beneficiar a los asegurados o sus beneficiarios, en la opinión del postulante, la normatividad respecto del recurso de inconformidad, debió quedar tal y como lo sustentaba la Ley anterior, otorgando la facultad al afectado de decidir sobre agotar el recurso administrativo o acudir directamente ante la Junta competente, resultando ello de mayor y mejor apoyo al interesado quien, considerando la tesis del Ejecutivo de la Unión y eliminando gastos, podría acudir ante el Consejo Técnico del Instituto previamente, o de así desearlo, promover juicio ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje de manera directa.

Independientemente de lo anterior, el aplicar la nueva normatividad a los asegurados o a sus beneficiarios que habían cotizado al Instituto Mexicano del Seguro Social al amparo de la anterior Ley del Seguro Social, es contraria al espíritu de la nueva Ley, considerando lo señalado en la exposición de motivos de dicha legislación, referido de la siguiente manera: "En lo que respecta a los trabajadores que nunca han cotizado a I.V.C.M., éstos se regirán completamente por el articulado que se propone a esa Soberanía en caso de aprobación."

Una simple lectura permite considerar que si un asegurado, que ha cotizado al amparo de la Ley anterior, y decide hacer valer un derecho ante la autoridad laboral, no se encontraría obligado a agotar el recurso de inconformidad, pues todos los asegurados que fueron inscritos al régimen del Seguro Social con anterioridad al 1º de julio de 1997 siempre cotizaron a I.V.C.M., esto es al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, seguro que desaparece con la nueva legislación social, y por tanto esta nueva Ley sería únicamente aplicable a los sujetos de aseguramiento que comiencen a cotizar a partir del 1º de julio de 1997, esta afirmación derivada de una interpretación estricta de la exposición de motivos y del espíritu de la Nueva Ley del Seguro Social. Situación que no ha sido considerada por las Juntas competentes para determinar sobre la admisión de las demandas y su resolución, aplicando equivocadamente la normatividad contenida en la Nueva Ley del Seguro Social.

#### **4.1.1.- EL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.**

Con el objeto de regular el recurso de inconformidad, y tomando en cuenta que el artículo 294 de la nueva Ley del Seguro Social remite al reglamento correspondiente, se publica en el Diario Oficial de la Federación el **Reglamento del Recurso de**

**Inconformidad**, el cual entró en vigor, conjuntamente con la nueva Ley del Seguro Social, el 1° de julio de 1997 mismo que, con la finalidad de “eliminar gastos a los particulares y al Instituto y resolver de una forma más expedita los conflictos planteados por el particular por una resolución emitida por el Instituto”, establece la obligatoriedad de interponer el recurso de inconformidad antes de acudir a una instancia jurisdiccional, tanto en materia fiscal como laboral, que en el caso concreto que nos ocupa, sólo nos referiremos a la materia laboral, ya que la materia fiscal es aplicable exclusivamente a los patrones; y con ese ánimo de ahorrar recursos tanto de particulares como del Instituto, se establecen las obligaciones y términos administrativos, contenidos en el reglamento referido, en la forma que se describirá.

Por su importancia, se transcribe el Reglamento de Inconformidad, en sus partes medulares, y sólo para el efecto de conocer las escasas diferencias, tanto de redacción, como de contenido con el anterior **Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social**:

#### REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD CAPITULO I

##### DISPOSICIONES GENERALES

ART. 1°- El recurso de inconformidad señalado en el artículo 294 de la Ley del Seguro Social, se tramitará conforme a las disposiciones de este Reglamento y, en lo no previsto, a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo.

Es de observarse que el supuesto ahorro de recursos para los inconformes se convierte en **letra muerta**, pues el asegurado o sus beneficiarios deben agotar un recurso administrativo, conforme a las disposiciones legales específicas, muchas de las cuales los trabajadores desconocen, ya no digamos su contenido, sino hasta su existencia, lo que obligaría en todo caso al recurrente a contratar a un profesional del derecho para tramitar, debidamente, el recurso de inconformidad; esta disposición nos remite al artículo 1° del

entonces Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, mencionado en el Capítulo anterior, cuya formalidad se conserva en el presente Reglamento.

ART. 2º- 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.

Se reitera el hecho de que este Reglamento es prácticamente igual al Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, señalado en el Capítulo anterior, quedando como diferencia el que en el Reglamento anterior el recurso se tramitaba a través de la Unidad de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico, quien podía autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales para conocer y resolver de las inconformidades interpuestas, como lo establece el artículo 2º del Reglamento anterior, y que actualmente de manera directa se establece la exclusiva competencia de los Consejos Consultivos Delegacionales para conocer de los mismos recursos, con las salvedades expresamente señaladas en el artículo siguiente:

Artículo 3.- 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 Delegacionales.

El Consejo Técnico, como máxima autoridad del Instituto Mexicano del Seguro Social, se reserva para sí la facultad de resolver los asuntos trascendentes, en un solo afán de protagonismo, pues resulta lo mismo que un recurso sea resuelto por el Consejo Técnico que por el Consejo Consultivo Delegacional, pues el resultado será el

mismo, pues la mayor jerarquía no implica mayor justicia, ya que ambos Consejos se someterán a los lineamientos contenidos en el reglamento en comento; ahora bien, para resolver las inconformidades derivadas de las actuaciones de los Consejos Consultivos Delegacionales, se puede acudir ante el Consejo Técnico, pero ante los actos de éste último, ¿ante quién se deberá acudir?, siendo este cuerpo colegiado la máxima autoridad del Instituto.

ART. 4º- 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 originaron 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 pueden ser notificados, para los casos previstos en el artículo 7 de este Reglamento, y;

Pruebas que se ofrezcan, relacionadas o 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, en su caso, 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.

Este numeral coincide con el artículo 3º del Reglamento anterior, exigiendo circunstancias esenciales y particulares del asegurado y acto que se impugna, y aún cuando el presente artículo como el 3º del reglamento derogado coinciden en prevenir al recurrente en caso de obscuridad del escrito o de que se notare alguna irregularidad, bajo apercibimiento de desechamiento del recurso, las consecuencias son diferentes, pues bajo el amparo del Reglamento que fue derogado, el asegurado aún podía acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a dirimir sus controversias, y considerando al nuevo Reglamento

de Inconformidad, el desechamiento del recurso implica el consentimiento del acto y por lo tanto, la imposibilidad jurídica de demandar en la vía ordinaria laboral.

Artículo 5.- 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 de decir verdad que no recibió la misma;

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 cumplir 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 el 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.

Esta disposición remite al artículo 12 del antiguo Reglamento, el cual ya fue comentado, siendo menester observar que tanto el citado artículo 12 como esta disposición consideran que el recurrente deberá aportar las pruebas que el mismo Instituto tiene en su poder, cuando no identifique con precisión el lugar en donde se encuentren dichas pruebas, no obstante que el artículo 22 de la Ley del Seguro Social refiere que “Los documentos, datos e informes que los trabajadores, patrones y demás personas proporcionen al Instituto, en cumplimiento de las obligaciones que les impone esta Ley, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer en forma nominativa e individual, salvo cuando se trate de juicios y procedimientos en que el Instituto fuere parte y en los casos previstos por Ley.” Por lo que el recurrente se encuentra impedido par

obtener y exhibir durante la tramitación del recurso de inconformidad, cualquier documento que obre en poder del Instituto, lo que redundará en el desechamiento de la prueba.

Artículo 6.- 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 que se interponga el recurso será dirigido al Consejo Consultivo Delegacional y se presentará directamente en la sede delegacional o subdelegacional que corresponda a la autoridad emisora del acto impugnado.

También podrá hacerse 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.

Esta disposición reitera lo señalado en el artículo 4º del derogado Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de que el recurso de inconformidad debe promoverse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acto definitivo impugnado, conservando de igual manera la posibilidad de sobreseer el recurso extemporáneo, además tiene la particularidad de que entra en conflicto con lo dispuesto por el artículo 301 de la nueva Ley del Seguro Social que establece que “es inextinguible el derecho al otorgamiento de una pensión, ayuda asistencial o asignación familiar...”

Artículo 7.- En los casos de inconformidades interpuestas por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, hechas por el Instituto en los términos de la Parte final del artículo 23 de la Ley del Seguro Social, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dará vista a los sindicatos titulares de los contratos valuados para que, en el término de ocho días, manifiesten su anuencia u oposición con los puntos de vista patronales y, en su caso, aporten pruebas y expresen lo que a su interés convenga.

Tratándose de inconformidades que interpongan los asegurados o sus beneficiarios para reconocimiento de prestaciones en efectivo mayores que las concedidas por el Instituto o de derechos que pudieren afectar a los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva a este último para que, en los términos del párrafo anterior, intervenga en el procedimiento.

En los casos a que se refiere este artículo los promoventes estarán obligados a exhibir una copia más de su escrito de inconformidad por cada uno de los sindicatos o de los patrones que deban ser llamados al procedimiento, así como a mencionar con precisión nombre y domicilio donde dichos terceros puedan ser citados para tal efecto.

El presente artículo es una transcripción del antiguo artículo 5° del Reglamento anterior, ya comentado en el Capítulo que antecede, por lo que sólo cabe resaltar el hecho de que se hace participativo al patrón o al sindicato, cuando la controversia pueda afectar a los intereses de la otra parte de los factores de la producción.

Artículo 8.- En los casos en que el patrón, al momento de interponer el recurso, exprese como agravio la negativa lisa y llana de la relación labora con aquellos trabajadores señalados en las cédulas de notificación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos materia del 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 algún domicilio para hacerlo de su conocimiento, los que podrán designar un representante común.

Para los efectos de nuestro estudio, esta disposición es intrascendente, por lo que atendiendo a su claridad, no es necesario comentario alguno.

Artículo 9.- 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 éstas requieran la presencia o la actividad procesal del recurrente; declaren el sobreseimiento de los recursos; 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.

Continuando con la intención del anterior Reglamento, este artículo 9° establece la misma formalidad respecto de las notificaciones a los recurrentes, tal y como lo contemplaba el anterior Reglamento en su artículo 6°, con la modalidad de que 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, sólo cuando se trate de 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 éstas requieran la presencia o la actividad procesal del recurrente; declaren el sobreseimiento de los recursos; 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.

ART. 11º- 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.

En los términos o plazos indicados en este Reglamento, sólo se computarán los días hábiles, entendiéndose por tales aquellos 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.

Es obvio que los días a considerar en los plazos fijados por el nuevo Reglamento del Recurso de Inconformidad deben tomarse en cuenta sólo días hábiles, pero existe el problema de que el asegurados o sus beneficiarios debe conocer el Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, pues a los días de descanso obligatorio contenidos en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, esto es 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal y 25 de diciembre, así como los que determinen las Leyes Federales y Locales Electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral, deben agregarse los días de descanso obligatorio para el Instituto mencionado, en términos de la cláusula 46 fracción III

del pacto colectivo en cita, tales como 10 de mayo, 15 de septiembre, jueves, viernes y sábado de la Semana Mayor o de Primavera, que aún cuando benefician al asegurado o a sus beneficiarios, por proporcionar un mayor número de días inhábiles para preparar mejor el recurso de inconformidad, también se debe tomar en cuenta que al trabajador promedio mexicano se le puede otorgar un año de plazo para preparar dicho recurso y ni así lo formularía conforme a derecho y además esta situación de que el Instituto agrega más días inhábiles al calendario, para efectos del recurso, esto trae como consecuencia el retraso de las resoluciones sometidas a su consideración.

Art. 12.- 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 quince días, a partir del siguiente al que se le haya dado a conocer, para ampliar el recurso, impugnando el acto y su notificación o sólo la notificación;

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.

De este texto se desprende que el inconforme deberá estar atento al acuerdo que recaiga a su escrito de inconformidad, pues puede haber errores u omisiones en las notificaciones, señalando nuevamente que estas omisiones acarrear la necesaria

consecuencia del retraso de los recursos tramitados, pero siempre con la facultad del I.M.S.S. para sobreseer algún recurso.

ART. 13.- 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 recurso administrativos o en cumplimiento de sentencias, laudos o de aquellas ;

III. Que hayan sido impugnados 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 aquellos 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 amplie éste o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, en los términos señalados en el artículo 12, fracción II, de este Reglamento.

Este artículo confirma la serie de ventajas en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el sentido de sobreseer algún recurso cuando, a su juicio, no afecten el interés jurídico del promovente, pues es obvio que si el asegurado no puede acudir ante la autoridad laboral sin agotar el recurso, corresponderá a la autoridad Institucional calificar el interés jurídico, sin intervención del trabajador o de sus familiares, además pretende hacer las veces de una autoridad jurisdiccional al negarse a conocer un recurso de inconformidad, si previamente se acudió ante el Tribunal Fiscal de la Federación y de nueva cuenta pretende dejar sin efecto la seguridad social al decidir que de no promoverse conforme a derecho, con las formalidades y en los términos preestablecidos el citado recurso, el asegurado no puede acudir ante la autoridad laboral a deducir sus derechos, considerando su ignorancia o desconocimiento de la Ley del Seguro Social y el Reglamento de Inconformidad.

ART. 14.- 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.

Es reiterativo, pero importante señalar que el Reglamento de Inconformidad pone especial énfasis en las causas para desechar o sobreseer un recurso, intentando terminar con la figura jurídica de la pensión, pues a mayor cantidad de actos definitivos consentidos o de recursos improcedentes, desechados o sobreseídos, menor cantidad de pensionados.

ART. 15.- 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.

El Reglamento en cita intenta imitar a la Ley Laboral, en atención a lo dispuesto por el artículo 718, mismo que refiere que “la audiencia o diligencia que se inicie en día y hora hábil podrá continuarse hasta su terminación, sin suspenderla y sin necesidad de habilitación expresa”, pero conservando las facultades discrecionales para decidir en que casos y bajo que condiciones podrá habilitar días y horas inhábiles.

ART. 16.- Admitido el recurso, el secretario del Consejo Consultivo Delegacional pedirá de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de diez días naturales. Dicho Secretario, en vista de las circunstancias, podrá señalar un término mayor dentro del cual habrá de rendirse el informe solicitado.

Se reiteran las facultades del Consejo Consultivo Delegacional para ampliar plazos, de manera indefinida, redundando en perjuicio de los asegurados, resultando la tramitación del recurso como un procedimiento excesivamente largo, y que una vez obtenida la resolución negativa, se debe acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para tramitar el, también extenso, juicio ordinario.

ART. 17.- 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 un término de quince días, contado a partir de la fecha en que surta sus 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 desechará de plano.

El recurrente deberá presentar, ante la autoridad instructora, al perito en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del auto admisorio, a fin de que acepte el cargo. El perito exhibirá su dictamen dentro de los quince días siguientes al día de su aceptación.

En caso 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 quince días, el recurrente podrá solicitar la sustitución de su perito, señalando nombre y domicilio de la persona propuesta. El nuevo perito, en un plazo de cinco días contados a partir del siguiente a aquél 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 diez 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 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 sí 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 quince días, transcurridos los cuales si no exhibe la probanza, se declarará desierta.

No obstante de que los documentos necesarios para la debida tramitación del recurso se encuentran en poder del I.M.S.S., y que sería más sencillo que el Instituto recabara esa información, recae en el inconforme la obligación de aportar tales elementos, bajo pena de deserción, debido a que ante una resolución definitiva del Instituto citado, es obvio que todo movimiento ha sido interno y que los documentos esenciales se encuentran en poder de la Institución referida, lo que implica clara desventaja en perjuicio de los

asegurados o de sus beneficiarios. Este artículo nos recuerda el procedimiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por las ventajas a favor del Instituto, para resolver el recurso, y además se reitera la nula eliminación de gastos para el asegurado y sus beneficiarios, donde nuevamente el Instituto se erige como juez y parte en la tramitación del recurso y donde un reglamento es más estricto y limitante que una ley, como en el caso de la Ley Federal del Trabajo, que en su artículo 785 refiere que si alguna persona no puede, por enfermedad u otro motivo justificado a juicio de la Junta, concurrir al local de la misma para absolver posiciones o contestar un interrogatorio; previa comprobación del hecho, mediante certificado médico u otra constancia fehaciente que se exhiba, bajo protesta de decir verdad, ésta señalará nueva fecha para el desahogo de la prueba correspondiente; y de subsistir el impedimento, el médico deberá comparecer, dentro de los cinco días siguientes, a ratificar el documento en cuyo caso, la Junta deberá trasladarse al lugar donde aquélla se encuentre para el desahogo de la diligencia.

Este artículo es similar al diverso artículo 12° del Reglamento anterior, por lo que se reitera lo manifestado en el Capítulo que antecede.

Artículo 18. Las pruebas se admitirán en cuanto se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

La redacción de este artículo es réplica exacta el diverso artículo 13° del Reglamento anterior, por lo que el recurrente debe ser perito en la materia de Derecho para ofrecer debidamente relacionadas sus probanzas, so pena de su desechamiento, haciendo de nueva cuenta una mera ilusión la supuesta eliminación de gastos del asegurado y del Instituto.

Artículo 19. 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

El artículo 21 a que se refiere este artículo, como más adelante se detallará, refiere que las pruebas deben ser desahogadas en un plazo de quince días, prorrogable a quince días más, pero este término no pasa de ser una buena intención, pues a manera de ejemplo el artículo 17 del mismo Reglamento, respecto de la prueba pericial, establece un plazo de cinco días para aceptar cargo, quince para exhibir dictamen, y en caso de sustitución de perito cinco días más para aceptar cargo y diez días para exhibir dictamen, es decir un total de treinta y cinco días, que excede el supuesto límite de treinta días a que alude este artículo 19 y su correlativo artículo 21. Por su contenido este artículo es similar al diverso 14° del Reglamento anterior.

Artículo 20. 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 veto ejercido por el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional.

El Consejo Consultivo Delegacional del Instituto retoma la facultad otorgada en el artículo 15° del Reglamento anterior otorgándose facultades para mejor proveer, similar facultad otorgada a la Junta de Conciliación y Arbitraje contenida en el artículo 782 que establece la Junta podrá ordenar con citación de las partes, el examen de documentos, objetos y lugares, su reconocimiento por actuarios o peritos y, en general, practicar las diligencias que juzgue conveniente para el esclarecimiento de la verdad y requerirá a las partes para que exhiban los documentos y objetos de que se trate, posibilidad esta que en la práctica es difícil de ver, debido a que normalmente la Junta se limita a desahogar las pruebas ofrecidas por las partes, y carece del cuidado necesario para determinar si es posible realizar alguna diligencia para mejor proveer. Por otro lado, de la lectura del artículo 3 del Reglamento de Inconformidad no se desprende derecho de veto alguno, si existe el fuero atrayente, por la importancia del caso, pero no derecho de veto.

Artículo 21. Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prorrogado por un plazo igual y una sola vez, a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

Se confirma el comentario hecho al artículo 19 de este Reglamento, por lo que se considera innecesaria su repetición.

Artículo 22. Concluido el término de desahogo de pruebas, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional elaborará, dentro del término de treinta días, los proyectos de resolución.

Se vuelve a otorgar al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, la facultad para elaborar los proyectos de resolución del recurso de inconformidad, con la salvedad de que en el Reglamento anterior, también podía elaborar dicho proyecto la Unidad de Inconformidades o los servicios jurídicos delegacionales, conforme al contenido del artículo 18° del Reglamento ya derogado.

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 quince días. La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común.

Esta reglamentación nos remite a lo dispuesto por el artículo 19° del Reglamento que dejó de tener vigencia a partir del 1° de julio de 1997, y cabe resaltar que por lo menos se termina con la facultad que contenía el artículo 21° del citado Reglamento, en el sentido de que el Consejo Técnico tenía la amplia facultad de alejarse de la observancia de las reglas del derecho común sobre la apreciación de las pruebas, si así lo consideraba pertinente.

Artículo 24. 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, tendrá 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.



Esta disposición sólo sería aplicable en el caso de que algún consejero se abstuviera de votar, pues obvio que al tratarse la integración del Consejo en tres partes, no habrá empate alguno por tratarse de número impar, pero es clara la intención de disfrazar las excesivas facultades del Instituto, a través de las autoridades concededoras del recurso, para decidir en todo caso sobre las inconformidades promovidas en su contra.

Artículo 25. 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 éste, 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 decisivos de la resolución.

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

Llama la atención que para un asegurado o sus beneficiarios, el recurso deba sujetarse a las formalidades que han quedado descritas con anterioridad, lo que obliga a éste a contar con los conocimientos especializados o contratar a un profesional del Derecho para estar en posibilidad de tramitar el recurso, y para el Instituto Mexicano del Seguro Social, la resolución que dicte no se sujetará a regla especial alguna.

Artículo 26. Los consejeros que no estén 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 tres 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.

Esta regulación se encuentra contenida en los artículos 18º y 20º del Reglamento vigente al 30 de junio de 1997, mismos que ya fueron comentados en el

Capítulo que antecede, que por no ameritar nueva manifestación, nos remitimos a dichos comentarios ante innecesaria repetición.

Artículo 27. El Presidente del Consejo Consultivo Delegacional tendrá la facultad de vetar el proyecto de la resolución de este cuerpo colegiado, cuando ésta 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 éste el que resuelva en definitiva, debiéndose seguir para tal efecto lo señalado por el artículo 20 de este Reglamento.

Las resoluciones que se dicten deben amoldarse a los intereses del Instituto, en razón de que el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional puede vetar, no solamente por inobservancia de la Ley del Seguro Social o de sus Reglamentos, sino por no ajustarse la mencionada resolución a los acuerdos del Consejo Técnico, esto es otorgándose facultades para legislar, y peor aún esta resolución debe ceñirse a los lineamientos generales del Instituto, situaciones éstas no previstas por la Ley del Seguro Social, de donde se desprende que el Reglamento va más allá, de lo ordenado por la propia Ley, siempre en beneficio del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Artículo 28. Las resoluciones que pongan fin al recurso se notificarán dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su firma.

Esta disposición es similar a la contenida en el artículo 23° del Reglamento anterior, estableciendo el mismo término para notificar al recurrente de la resolución que se dicte, la que otorgaría al trabajador o a sus beneficiarios la posibilidad de acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para demandar el otorgamiento de alguna prestación, en caso de no obtener una resolución administrativa favorable.

Artículo 29. Las resoluciones que se dicten en el recurso se ejecutarán en el término de quince días, salvo el caso en que el secretario del Consejo Consultivo Delegacional ampliare el plazo.

La reglamentación que se comenta nos recuerda lo dispuesto por el artículo 945 de la Ley laboral respecto de que los laudos deben cumplirse dentro de las setenta y dos horas siguientes a la en que surta efectos la notificación, cuando en la práctica su cumplimiento implica un término mucho mayor.

El Capítulo III del Reglamento de Inconformidad se refiere al recurso que puede agotarse, en contra de las resoluciones dictadas por el Consejo Consultivo Delegacional, siendo éste el de revocación, el cual no se encuentra contemplado en el articulado de la Ley del Seguro Social, por lo tanto es ilegal, toda vez que es de explorado derecho que un Reglamento no puede ir más allá que la disposición legal que lo contiene, ya que no puede referirse a situaciones ajenas y no previstas por la Ley que le da nacimiento, siendo aplicable al respecto la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

Novena Epoca  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: III, Enero de 1996  
Tesis: 2a./J. 2/96  
Página: 66

**SEGURO SOCIAL, REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL. SU ARTICULO 26 CONTRAVIENE EL ARTICULO 89, FRACCION I DE LA CONSTITUCION FEDERAL.** El artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece el recurso de inconformidad que los patrones pueden interponer ante el Consejo Técnico, en contra de algún acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social, en la forma y términos que establezca el reglamento, sin que en dicho precepto se encuentre prevista la existencia de algún otro recurso administrativo. Ahora bien, el artículo 26 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, al establecer el recurso de revocación, introduce una instancia adicional no prevista en dicho precepto de la Ley del Seguro Social, ni en ningún otro de ésta, con lo que va más allá de lo establecido por la ley, en contravención al artículo 89, fracción I de la Constitución Federal.

Amparo directo en revisión 716/93. Servicios Marítimos Ves, S. de R. L. de C.V. 30 de agosto de 1993. Cinco votos. Ponente: José Manuel Villagordoa Lozano. Secretario: José Luis Mendoza Montiel.

Amparo directo en revisión 1160/95. Cocoa Constructora, S.A. de C.V. 25 de octubre de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

Amparo directo en revisión 1458/95. Cocoa Constructora, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Secretaria: María Estela Ferrer

Mac Gregor Poisot.

Amparo directo en revisión 1510/95. Cocoa Constructora, S.A. de C.V. 8 de diciembre de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Amparo directo en revisión 1520/95. Humberto Corres Sierra. 8 de diciembre de 1995. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de Jurisprudencia 2/96. Aprobada por la Segunda Sala de este alto tribunal, en sesión privada de doce de enero de mil novecientos noventa y seis, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

No obstante este criterio jurisprudencial, aplicado por analogía, derivado del establecimiento del recurso de revocación contenido en el Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social recientemente derogada, el Ejecutivo de la Unión, en primer término, y nuestros legisladores después, pasan por alto lo sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y nuevamente plasman y regulan un recurso notoriamente ilegal, que de la lectura de esta jurisprudencia no queda lugar a dudas respecto de su creación ajena a la Ley que le pudo haber dado origen. Sin embargo se encuentra establecido y regulado en el nuevo Reglamento del recurso de Inconformidad.

Artículo 31. Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de desechamiento del recurso de inconformidad y de las pruebas ofrecidas, podrá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los argumentos encaminados a la revocación del acto impugnado y se decidirá de plano en la siguiente sesión de dicho Consejo.

Este es, de manera sucinta, el contenido más importante para nuestro estudio del nuevo Reglamento del Recurso de Inconformidad, el cual se encuentra plagado de desventajas en contra del asegurado o de sus beneficiarios, otorgando amplias facultades al Instituto Mexicano del Seguro Social para admitir, sobreseer o desechar el recurso, desechar o declarar deserción de las pruebas ofrecidas, valorar las pruebas y peor aún, apartarse de las reglas del derecho común en materia de valoración de pruebas, cuando así

lo considere pertinente, en caso de que la resolución sea contraria a la Ley del Seguro Social, a los acuerdos del Consejo Técnico o a los lineamientos institucionales.

#### **4.2.- EL ACUERDO QUE DESECHA EL ESCRITO INICIAL DE DEMANDA.**

A partir del 1º de julio de 1997, fecha en que entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a nivel nacional, determinaron desechar las demandas interpuestas por los asegurados o sus beneficiarios, por carecer del recurso de inconformidad a que alude el artículo 294 de dicha Ley, a manera de ejemplo; a efecto de ilustrar, se transcribe el acuerdo dictado por la Junta Especial Número Nueve bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en esta ciudad de México en el juicio seguido por Hipólito Rodríguez Terrazas, expediente número 5874/97 en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social:

“Por recibido el escrito de fecha 27 de agosto de 1997, atento a su contenido se hace del conocimiento del promovente que de conformidad con lo que establece el artículo 295 de la Nueva Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1º de julio del año en curso, el cual dispone que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que dicha Ley otorga, podrá tramitarse ante la Junta Federal de dicha Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de ese mismo ordenamiento legal; en consecuencia y toda vez que no acredita haber agotado el mencionado recurso, se ordena archivar el expediente para todos los efectos legales a que haya lugar.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE A LA PARTE ACTORA.- Así lo proveyeron y firmaron los CC. Representantes que integran la Junta Especial Número Nueve Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje. Doy fe.”-----

En el mismo orden de ideas, la Junta Especial Número Nueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje, también con residencia en la ciudad de México en el juicio seguido por Andrés García Flores, en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Junta del conocimiento tuvo por recibida la demanda antes citada, asignándole número de expediente 5882/97, no obstante lo anterior, dictó acuerdo de 1º de octubre de 1997, en el que

tiene por no radicada la demanda, ordenando su archivo definitivo, acuerdo que literalmente establece lo que se señala a continuación:

“Por presentado al C. Erika Sánchez García, y/o, en los términos de su escrito de fecha 15 de agosto de 1997, recibido en esta Junta el 27 de agosto de 1997, atento al contenido del mismos y de la naturaleza jurídica de su reclamación, dígamele al promovente que no ha lugar a radicar su demanda, así como a emplazar a juicio al Instituto Mexicano del Seguro Social. Lo anterior en virtud de que en ninguna parte de la narración de los hechos, establece que haya agotado previamente el Recurso de Inconformidad, previsto en el artículo 295 de la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1º de julio de 1997, ya que dicho numeral refiere que las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre prestaciones que esa Ley otorga podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de la misma ley.- Por lo que al no acreditarse que se haya agotado el Recurso de Inconformidad dispuesto en la Nueva Ley, esta Junta considera que no debe darse el trámite correspondiente a su reclamación.- Quedando a salvo los derechos del promovente para que los haga valer en la vía y forma que corresponda, ordenándose el archivo del presente expediente por los efectos legales a que haya lugar.- Se comisiona al C. Actuario para que notifique en forma personal al promovente del presente acuerdo.- Hecho lo anterior, archívese el mismo.- así lo proveyeron y firman los miembros que integran la Junta Especial Número Nueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje. DOY FE.”-----

Ante esta situación, los apoderados de los actores se vieron obligados a promover juicios de garantías en contra de los acuerdos de las diversas Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, dictados todos ellos en similares términos, mismos que fueron tramitados ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, los cuales se han venido pronunciando en términos diversos y que más adelante serán detallados, pero que a manera enunciativa, en términos generales se ha ordenado sean radicadas las demandas y se tramiten los juicios, aún cuando se corre el riesgo de obtener un laudo absolutorio por no haber agotado el recurso administrativo de inconformidad.

#### **4.2.1.- VOTO PARTICULAR EMITIDO POR LA REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES DE LA JUNTA ESPECIAL NUMERO 8 BIS DE LA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

Ante el anticonstitucional desechamiento de la demanda inicial, por parte de la autoridad laboral, y con las facultades que le otorga la Ley Federal del Trabajo en su artículo 620, la Representante de los Trabajadores ante la Junta Especial Número 8 bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con fecha 22 de junio de 1998, en el expediente laboral número 1072/98, seguido por Santos Chávez Pérez contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, radicado ante la Junta antes citada, coincidiendo con nuestro criterio, en el sentido de que la obligatoriedad de agotar, previo a acudir ante la autoridad laboral, el recurso administrativo de inconformidad es contrario al espíritu de nuestra Carta Magna, formulando dicho voto en los términos siguientes:

“Voto razonado que emite el representante de los trabajadores en contra del acuerdo de fecha 10 de junio de 1998, ya que viola los derechos de los trabajadores contemplados en la Ley Federal del Trabajo y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Toda vez que no se da cumplimiento a lo ordenado por el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, el cual ordena claramente que la Junta dentro del término de 24 horas siguientes, a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, situación que incumplió dicha autoridad, porque no dictó el mencionado acuerdo ya por propia determinación y en forma arbitraria decide que el trabajador debe agotar previamente el recurso de inconformidad que señala la nueva Ley del Seguro Social en sus artículos 294 y 295 y mucho menos se realizó la audiencia a que se refiere el artículo 875 de la Ley Laboral, consecuentemente tampoco señaló el desahogo de la etapa de conciliación a la que alude el artículo 876 de la mencionada Ley y por lo cual no pudieran llevarse a cabo las etapas de demanda y excepciones y de ofrecimiento y admisión de pruebas a que se refieren los artículos 878 y 880 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud del acuerdo emitido, con el cual se causan daños de irreparables consecuencias, ya que ordena que el expediente en cuestión sea archivado, por lo que se contraviene en perjuicio del trabajador lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17 Constitucionales, que a la letra dicen:

ARTICULO 14.- “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

ARTICULO 16.- “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

ARTICULO 17.- “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer

violencia para reclamar su derecho”.

“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”

Con la aplicación por parte de la representación del gobierno del artículo 295 de la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 1º de julio de 1997, viola los preceptos legales establecidos en nuestra Carta Magna.

Por lo que con la aplicación de los artículos 294 y 295 de la vigente Ley del Seguro Social por parte de la Representación del Gobierno y Capital de esta H. Junta, deja en completo estado de indefensión al trabajador porque no se apega a los lineamientos establecidos en nuestra Ley fundamental y la Ley Federal del Trabajo, dejando a la deriva los derechos del propio trabajador que ha adquirido por haber cotizado al Seguro Social. Y más aún, porque se debe tener en cuenta lo que establece el artículo 275 de la Ley del Seguro Social anterior que a la letra dice:

Artículo 275.- “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 lo tanto esta representación de trabajadores considera que debe de admitirse la demanda en términos de ley y sustanciarse el correspondiente procedimiento laboral.

ATENTAMENTE

REPRESENTANTE DE LOS TRABAJADORES  
DE LA JUNTA ESPECIAL OCHO BIS DE LA  
FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Aún cuando compartimos el criterio de que el desechamiento de la demanda por la autoridad laboral es inconstitucional, diferimos del punto de vista de que dicho desechamiento sea ilegal, pues al estar contemplado dentro de la Ley del Seguro Social es legal, lo cual no implica que sea constitucional, pues esta determinación de la autoridad laboral no encuentra sustento en cuerpo jurídico alguno y además contraviene lo establecido por el artículo 17 constitucional.

El hecho de que la nueva Ley del Seguro Social contenga la disposición de agotar previamente el recurso de inconformidad, previo a acudir ante la autoridad laboral, no lo hace justo ni apegado a la Constitución General.



#### 4.2.2.- PROHIBICION JUDICIAL A LA JUNTA DE CONCILIACION Y ARBITRAJE PARA PREJUZGAR.

Ante la promoción de los juicios de amparo en contra de los acuerdos referidos con anterioridad, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, determinaron que resultaba ilegal el desechamiento de la demanda por no haber tramitado previamente el recurso de inconformidad, pues del artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, se desprende que una vez que se ha promovido una demanda la Junta, dentro de las 24 horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo para señalar día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, careciendo de facultades para calificar sobre la procedencia o improcedencia de lo reclamado, concediendo el amparo y protección de la justicia federal, fundamentando su sentencia en la jurisprudencia siguiente:

Octava Epoca  
Instancia: Cuarta Sala  
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 75, Marzo de 1994  
Tesis: 4a./J. 7/94  
Página: 23

**ACCION LABORAL. EL AUTO ADMISORIO NO DEBE CALIFICAR SU PROCEDENCIA.** Del contenido de los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales regulan el inicio del procedimiento laboral, se advierte que ninguno de ellos autorizan a las Juntas a analizar la demanda para determinar si la acción laboral intentada por el actor está prevista en la ley, y en caso de no ser así, desecharla o no darle trámite, ordenando su archivo como total y definitivamente concluido. Por el contrario, la ley le impone la obligación de estudiar el ocuro únicamente para indicar los defectos u omisiones en que hubiese incurrido; por tanto, carece de fundamento legal el auto admisorio en el que la Junta resuelva no dar trámite a la demanda, por el hecho de que la acción laboral intentada no esté prevista en la ley, toda vez que de conformidad con los diversos 840, 841 y 842 del mismo código obrero, será hasta el momento en que se pronuncie el laudo cuando se analicen las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, se haga la enumeración y apreciación de las pruebas aportadas y se resuelva de manera clara, precisa y congruente sobre las pretensiones deducidas oportunamente en el juicio.

Contradicción de tesis 51/93. Entre el Quinto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 7 de febrero de 1994. Cinco votos. Ponente: Ignacio Magaña Cárdenas. Secretario: Sergio García Méndez.

Tesis de Jurisprudencia 7/94. Aprobada por la Cuarta Sala de este alto Tribunal en sesión privada del veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, por cinco votos de los señores Ministros: Presidente Ignacio Magaña Cárdenas, Juan Díaz Romero, Carlos García Vázquez, Felipe López Contreras y José Antonio Llanos Duarte.

Toda vez que las Juntas de Conciliación y Arbitraje, muchas veces, toman atribuciones que no les han sido otorgadas por la legislación laboral, de manera clara se le ha hecho saber que carecen de facultades para prejuzgar sobre cualquier punto de la demanda, pues ello sería materia de excepción para los demandados, resultando aplicable el criterio que se transcribe:

**PATRON. CODEMANDADOS DIVERSOS A QUIENES SE LES ATRIBUYE LA CALIDAD DE. LA JUNTA NO PUEDE PREJUZGAR AL RESPECTO EN SU ACUERDO INICIAL.** Las Juntas de Conciliación y Arbitraje no están facultadas en ningún precepto de la Ley de la Materia, para determinar antes de iniciar el procedimiento, quién o quiénes de las personas que señala el actor son patrones de aquél, es decir, no pueden prejuzgar en su acuerdo inicial si los codemandados, personas físicas, son o no patrones del reclamante, pues dichas autoridades son reguladoras del proceso, en virtud de lo cual no deben desechar la demanda, sino tramitarla y en caso de la inexistencia de la relación laboral, ello podrá ser materia de defensa por parte de las personas físicas codemandadas; estimar lo contrario a esto, implicaría actuar en forma oficiosa y a priori, liberando a los codemandados físicos cuando aún no se ha integrado la relación jurídica y consiguientemente la litis.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 235/86. Julián González Osuna. 25 de junio de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello.

Amparo en revisión 461/85. Jesús Márquez García. 25 de junio de 1986. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Argüello.

#### **4.3.- VIOLACION DEL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL POR LOS ARTICULOS 294 Y 295 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.**

Es de sobra sabido que la Constitución es la Ley suprema por antonomasia, que de ella emanan Leyes que aún cuando puedan reglamentar algún apartado o disposición, estas reglamentaciones no pueden ir en contra de los derechos supremos contenidos en la Ley máxima.

Al efecto, y en relación a nuestro trabajo de investigación, el artículo 17 constitucional textualmente refiere:

Art. 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

De esta disposición de la Ley fundamental se desprenden, en relación a la pronta tramitación de los juicios, los siguientes elementos importantes:

- a) Que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.
- b) Que deberán emitirse las resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- c) Que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La justicia debe ser impartida y administrada por tribunales, no por el Consejo Técnico del Seguro Social; los tribunales deben estar expeditos para impartir en los plazos y términos que fijen las leyes, y dentro de la Ley Federal del Trabajo no se establece la obligatoriedad de agotar un recurso administrativo previo a acudir a solicitar la administración de justicia a que se refiere el artículo 17 antes mencionado.

Las resoluciones deben emitirse de manera pronta y expedita, es decir que deben dictarse sin dilación, a la brevedad posible, dentro de los plazos y términos establecidos por las leyes, y como ha quedado demostrado, el obligar a una persona a agotar el recurso administrativo de inconformidad, como elemento esencial para acudir ante

los tribunales a solicitar la administración de justicia, sólo retrasa la posible solución del conflicto, y no garantiza la obtención del derecho reclamado.

El Estado, a través de las leyes locales y federales tiene la obligación de establecer los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales, es decir que éstos deberán ser autónomos, sin injerencia de ninguna especie y sin limitante alguna para acudir ante ellos que la simple voluntad de requerir dicha administración de justicia, y en el caso concreto que nos ocupa, se pretende que el Seguro Social limite el derecho de los asegurados o de sus beneficiarios para acudir en la vía jurisdiccional ante los tribunales de trabajo. Al efecto, los Tribunales Colegiados han sostenido el criterio de que no debe agotarse procedimiento alguno previo a acudir ante los tribunales judiciales, criterio que por analogía se aplica a la materia de nuestra investigación:

**JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA, LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO PREVIAMENTE A ACUDIR ANTE LOS TRIBUNALES JUDICIALES, CONTRAVIENE LA GARANTIA PREVISTA EN EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL.-** El derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los Tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surgen entre los gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos. Ahora bien, este mandato constitucional no permite que, previamente a la solución que se dé a las controversias, los gobernados deban acudir obligatoria y necesariamente a instancias conciliatorias; ya que el derecho a la justicia que se consigna en éste, no puede ser menguado o contradicho por leyes secundarias federales o locales, sino únicamente por la propia Constitución, la que establece expresamente las limitaciones a que están sujetas las garantías individuales que ella otorga. Además, debe considerarse que la reserva de Ley en virtud de la cual el citado precepto constitucional señala que la justicia se administrará en los plazos y términos que fijen las Leyes no debe interpretarse en el sentido de que se otorga al legislador la facultad para reglamentar el derecho a la justicia de manera discrecional sino que con esta reglamentación debe perseguir la consecución de sus fines, los que no se logran si entre el ejercicio del derecho y su obtención se establecen trabas o etapas previas, no previstas en el texto constitucional, por tanto, si un ordenamiento secundario limita esa garantía retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, estará en contravención con el precepto constitucional aludido.”

Amparo Directo en Revisión 1048/95.- Unión de Crédito Agropecuario de Pequeños Productores del Norte de Zacatecas, S.A. de C.V.- 20 de marzo de 1997.- Unanimidad de

10 votos (ausente Presidente José Vicente Aguinaco Alemán).- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretaria: Angelina Hernández Hernández.

Este criterio no es el único que se ha dictado en este sentido, atento a que de nueva cuenta por analogía, debe considerarse como anticonstitucional la obligatoriedad de agotar un procedimiento previo a acudir ante los tribunales judiciales, criterio sustentado en los términos siguientes:

SEGUROS, INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE, LA FRACCIÓN I DEL ARTICULO 136 DE LA LEY QUE LAS REGULA VIOLA EL ARTICULO 17 CONSTITUCIONAL, EN TANTO QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE AGOTAR UN PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO ANTES DE ACUDIR A LOS TRIBUNALES JUDICIALES.- Al disponer la fracción I del artículo 136 de la Ley General de instituciones de Sociedades Mutualistas de Seguros que "los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior", limita la garantía de administración de justicia pronta y expedita consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, ya que obliga a los gobernados que poseen una pretensión en contra de una institución o sociedad mutualista de seguros a agotar un procedimiento de conciliación ante dicha comisión, que es un órgano administrativo que no ejerce, formalmente, funciones jurisdiccionales, e impone al actor la sanción adicional de pagar las costas del juicio si no actúa en los términos previstos en el citado precepto y, si bien dichos procedimientos alternativos de resolución de controversias constituyen vías expeditas que aligeran la carga de trabajo de la potestad común, estas deben ser optativas y no obligatorias pues todos los gobernados tienen derecho a que se les administre justicia sin obstáculos o trabas, lo que no acontece cuando el legislador establece etapas conciliatorias, no previstas en el texto constitucional, que deben agotarse obligatoria y necesariamente antes de acudir a los tribunales judiciales."

Amparo Directo en revisión 1048/95.- Unión de Crédito Agropecuario de Pequeños Productores del Norte de Zacatecas, S.A. de C.V.- 20 de marzo de 1997.- Unanimidad de diez votos (Ausente Presidente José Vicente Aguinaco Alemán).- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretaria Angelina Hernández Hernández.

De lo anterior podemos concluir que es anticonstitucional el obligar a un asegurado o a sus beneficiarios agotar previamente el Recurso de Inconformidad, a que se refieren los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, para estar en posibilidad de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a solicitar la administración de Justicia.

#### 4.4.- EL JUICIO DE AMPARO Y EL ACUERDO QUE DESECHA EL ESCRITO DE DEMANDA.

Ante la actuación de la autoridad laboral mencionada en párrafos anteriores, sólo queda un recurso por agotar, el juicio de amparo, tomando en cuenta que la Junta de Conciliación y Arbitraje es un tribunal de una sola instancia, y en términos del artículo 686 de la Ley Federal del Trabajo, esta Junta no puede revocar sus propias resoluciones, por tanto la única manera de hacer que la Junta cambie una resolución es mediante la orden judicial que le imponga el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia de Trabajo, para el caso del amparo directo, y el Juzgado de Distrito, para el caso de amparo indirecto.

Octava Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: III Segunda Parte-I  
Página: 266

DEMANDA. SUS OMISIONES Y DEFECTOS DEBEN SER SUPLIDOS POR LA JUNTA. El principio de la suplencia de la demanda que forma parte de las reformas al derecho procesal del trabajo que tiene vigencia a partir del año de 1980, y que se contiene, en uno de sus aspectos, en el párrafo segundo del artículo 873 de la Ley Laboral, otorga a los tribunales del trabajo facultades especiales encaminadas a tutelar a la parte más débil de la relación obrero patronal. Ante la realidad indiscutible de la desigualdad económica existente entre los factores de la producción, capital y trabajo, la que se reflejaba en las reglas del antiguo proceso laboral, el legislador quiso introducir ciertas reformas que, en congruencia con la naturaleza social y protectora del derecho individual del trabajo, plasmada ya en la parte sustantiva de la ley reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 constitucional que contiene un mínimo de normas protectoras para los trabajadores, hicieran extensivo ese principio tutelar a la parte adjetiva de la ley, surgiendo de tal concepción la novedosa figura jurídica procesal de la suplencia de la demanda. Es indiscutible que a la luz de estos principios, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen encomendada una elevada función social tutelar de los trabajadores; y ante tal encomienda deben actuar con sensibilidad social y por ello están obligadas a subsanar las deficiencias que se contengan en sus escritos de demanda o, como lo previene el ya referido artículo 873, señalando el promovente los defectos u omisiones de la demanda, previniéndolo para que lo subsane dentro del término legal de tres días. Las resoluciones de las juntas que se aparten a tales principios procesales constituyen una violación manifiesta de la Ley. actualizándose con ello la hipótesis contenida en la fracción I, en relación con la número XI, del artículo 159 de la Ley de Amparo.

## PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 976/88. Pablo Estrada López. 20 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: J. Jesús Lerma Macías.  
Amparo directo 134/87. Luis Rodríguez Rangel. 7 de abril de 1987. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: Sergio Pallares y Lara.

### 4.4.1.- EL INFORME JUSTIFICADO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

Una vez promovido el juicio de amparo, con fundamento en el artículo 169 de la Ley de Amparo, la autoridad responsable remite la demanda de garantías, la copia que corresponde al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días, debiendo rendir en el mismo acto su informe con justificación, ya que fue el Tribunal Colegiado quien se declaró competente para conocer de dichos amparos. A manera de ejemplo se transcribe el informe justificado rendido por el C. Presidente de la Junta Especial Número Ocho bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el diverso expediente laboral 865/98, seguido por Ezequiel Domínguez Guillén, en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, radicado ante la Junta antes mencionada:

JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

SRIA. AUX. DE AMPAROS

EXP. LAB. NUM. 865/98

EXP. AMP. NUM. 409/98

JTA. ESP. NUM. OCHO BIS

ASUNTO: Se rinde informe justificado.

México D.F., a 18 de agosto de 1998.

H. TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER

CIRCUITO EN MATERIA DE TRABAJO

PRESENTE.

EL C. EDUARDO ROLDAN BORJA, Apoderado Legal del C. EZEQUIEL DOMINGUEZ GUILLEN presenta, por conducto de esta autoridad, demanda de garantías contra actos de la Junta Especial Número OCHO BIS, misma que se remite debidamente certificada como lo ordena el Artículo 163 de la Ley de Amparo. Como lo ordenan los artículos 169 de la Ley de Amparo y 618 fracción VI de la Ley Federal del Trabajo, se rinde el informe justificado correspondiente a nombre de la citada autoridad.

El acto reclamado se hace consistir en: el acuerdo de fecha 5 de JUNIO de 1998, dictado en el expediente laboral número 865/98, que se formó con motivo de la reclamación seguida por EZEQUIEL DOMINGUEZ GUILLEN VS. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Se remite en un tomo constante de 15 fojas útiles el expediente laboral mencionado, en el que obra el acuerdo impugnado, el cual se encuentra ajustado a derecho y no contiene por tanto las violaciones que el quejoso señala en su demanda de garantías, encontrándose debidamente fundado y motivado en los artículos 294 y 295 de la Nueva Ley del Seguro Social, sin que con dicho acuerdo se esté prejuzgando sobre la procedencia o improcedencia de la acción por lo que dicho acuerdo cumple con los requisitos del artículo 16 Constitucional.

Asimismo el acto reclamado se encuentra ajustado a derecho, toda vez que conforme a las disposiciones de la nueva legislación de seguridad social, las controversias entre asegurados o sus beneficiarios y el INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, sobre prestaciones, podrá tramitarse ante la Autoridad Federal Laboral, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad previsto por el artículo 295 de la Nueva Ley del Seguro Social, de lo anterior se observa que la obligatoriedad de interponer el recurso de inconformidad antes de acudir a la instancia jurisdiccional es para todas aquellas controversias sobre actos definitivos del Instituto, que se hagan valer dentro de la vigencia de la nueva Ley, toda vez que en lo relativo al procedimiento, este ordenamiento no faculta al quejoso para optar entre lo establecido por la Ley derogada y la nueva Ley, ya que es muy concreta al establecer que debe agotarse el recurso de inconformidad antes de agotar la instancia laboral. Por lo que se afirma la constitucionalidad del acto reclamado.

El acto reclamado le fue notificado al quejoso el día 26 de junio de 1998 y demanda de garantías se notificó al tercero perjudicado el 13 de agosto de 1998.

Por lo expuesto, suplico a ese H. Tribunal, tener por rendido el informe justificado correspondiente, de conformidad con los citados preceptos legales, y en su oportunidad negar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal.

ATENTAMENTE

SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION  
EL C. PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL  
NUMERO OCHO BIS DE LA FEDERAL DE  
CONCILIACION Y ARBITRAJE.  
LIC. RAUL ZENIL Y ORONA

La Junta se limita a aplicar de manera textual la nueva legislación social, pero considera que en todo caso los errores u omisiones de la demanda promovida por el trabajador deben ser señaladas, previniendo a éste para que los subsane en el término de tres días, atento a lo dispuesto por el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo, y en caso de que el trabajador haga caso omiso de la prevención, en la etapa de demanda y excepciones, dentro del juicio ordinario laboral, nuevamente lo prevendrá para que lo haga en ese momento, pero de ninguna manera se faculta a dicha autoridad a desechar la demanda, por supuesta falta de elementos de procedibilidad provenientes de un recurso administrativo previo y anticonstitucional, resultando aplicables las jurisprudencias bajo los



rubros "ACCION LABORAL. EL AUTO ADMISORIO NO DEBE CALIFICAR SU PROCEDENCIA" y "PATRON, CODEMANDADOS DIVERSOS A QUIENES SE LES ATRIBUYE LA CALIDAD DE. LA JUNTA NO PUEDE PREJUZGAR AL RESPECTO EN SU ACUERDO INICIAL" que han quedado descritas con anterioridad.

#### **4.4.2.- EL AMPARO DIRECTO.**

En nuestra opinión el amparo a promover debe ser el indirecto, ante los Juzgados de Distrito, por tratarse de combatir una resolución que pretende poner fin al conflicto, pero no a través de un laudo, sino de un acuerdo, por lo que es aplicable lo dispuesto por la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo en vigor, la cual establece que se el amparo se pedirá ante el Juez de Distrito contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido, que en el caso concreto materia de nuestro estudio al desecharse la demanda, no se entró al juicio propiamente dicho, por lo que se trata de actos del tribunal laboral ejecutados fuera de juicio, pues no existió controversia alguna y ante la ausencia de litis, obviamente no existió juicio alguno, por no haber participado una parte como actora y una como demandada, violando la Junta el principio dispuesto por el artículo 16 constitucional.

No obstante los anteriores razonamientos, Los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, consideraron que la vía a agotar era el amparo directo, fundamentando su decisión en el siguiente razonamiento

"Ante todo, conviene establecer la procedencia de la via directa en el amparo, para impugnar el acto reclamado, así como la competencia de este Tribunal, en razón de que aquél se hizo consistir en el acuerdo que no dio entrada a la demanda laboral formulada por el ahora quejoso en contra del aquí tercero perjudicado, pues si bien pudiera pensarse que tal determinación significa que el juicio no fue iniciado y, por lo mismo, tampoco pudo darse por concluido, lo que daría lugar a la ausencia de la hipótesis contemplada en el artículo 46, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en contrario tenemos que el numeral 871 de la Ley Federal del Trabajo, dispone, en lo conducente, que el procedimiento se

iniciará con la presentación del escrito de demanda, donde utiliza el vocablo "procedimiento" como sinónimo de "juicio", si se toma en cuenta que el capítulo XVII, al que pertenece dicha norma se denomina "PROCEDIMIENTO ORDINARIO ANTE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE", en tanto que el precepto 870 del propio ordenamiento estatuye "Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación y resolución de los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica que no tengan una tramitación especial en esta Ley"; y el citado Capítulo regula todas las etapas que conforman propiamente el proceso o juicio, es decir, el conjunto de actos procesales que se realizan para la composición de un litigio, desde el planteamiento de las pretensiones del accionante, pasando por la contestación de tales exigencias, por parte del demandado, el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas de los contendientes, el periodo de alegatos y el pronunciamiento de derecho por parte de la autoridad.

Acerca de la voz "Procedimientos", Ignacio Medina Lima señala: "II. En el lenguaje forense esta voz se ha usado tradicionalmente como sinónimo de juicio o instrucción de una causa o proceso civil..." (Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Tomo VII, página 244); tocante a la expresión "Juicio laboral", Santiago Barajas Montes de Oca expone: "III. Indica Ovalle Favela que en los ordenamientos procesales españoles y latinoamericanos la palabra juicio se emplea con dos significados: Como sinónimo de proceso y, más específicamente, como sinónimo de procedimiento a través del cual se desenvuelve todo un proceso..." (Idem, Tomo V, página 234).

En este contexto, es válido sostener que, en materia de trabajo, la presentación del escrito de demanda da inicio al juicio ordinario, en términos del artículo 871 de la Ley laboral, con independencia de que sea o no admitida por la Junta receptora; por lo tanto, si ésta la desecha o se niega a admitirla o darle entrada, en forma total, puede decirse con propiedad que mediante esa determinación se pone fin al juicio, sin decirlo en el principal, porque es evidente que no se ocupó de decidir el fondo del asunto ni lo hizo a través de un laudo. Por consiguiente, se encuentran colmados los supuestos de los artículos 107 fracción V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 44, 46, tercer párrafo y 158 de la Ley de Amparo, para la procedencia en la vía uni-instancial y, por lo tanto, se surte la competencia de este Tribunal para conocer del asunto, de conformidad con el dispositivo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

También es pertinente señalar que, aun cuando en el proveído atacado no se habló expresamente de un desechamiento de la demanda, lo cierto es que la orden de archivar el expediente sin admitirla a trámite, claramente constituye un rechazo o desechamiento."

Aún cuando se difiera de la opinión del cuerpo Colegiado, debemos estar a lo señalado por el artículo 94 constitucional, en el sentido de que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la interpretación de las normas Constitucionales, Leyes y reglamentos.

#### 4.4.3.- EL AMPARO INDIRECTO.

Considerando lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de Amparo en vigor, procede el amparo indirecto en los casos siguientes:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de dicha Ley.

Por lo tanto, en nuestra opinión el recurso a agotar, una vez que ha sido desechada la demanda por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través de un acuerdo, es el Amparo Indirecto toda vez que resulta aplicable lo dispuesto por la fracción III del artículo señalado con anterioridad, por tratarse de el acuerdo que desecha la demanda de actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido, pues es obvio que dicho acuerdo no permite la tramitación del juicio, al desechar de inicio el escrito inicial de demanda. Ahora bien, en términos del artículo 837 de la Ley Federal del Trabajo, las resoluciones de los tribunales laborales son: I. Acuerdos: si se refieren a simples determinaciones de trámite o cuando decidan cualquier cuestión dentro del negocio; II. Autos incidentales o resoluciones interlocutorias: cuando resuelvan dentro o fuera de juicio un incidente; III. Laudos: cuando decidan sobre el fondo del conflicto. De lo anterior se desprende que la resolución que pone fin al conflicto laboral es el laudo, por lo que en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo en vigor el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las

defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio.

#### **4.5.- RESOLUCIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN MATERIA DE TRABAJO.**

Ante el desechamiento del escrito inicial de demanda, por parte de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la parte actora promovió juicio de garantías que, conforme a los lineamientos señalados en el apartado que antecede, fueron resueltos por los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo de diversa manera, siendo notorias las diferencias respecto de las sentencias dictadas, en primer término, en el Distrito Federal y en los Estados de la República. Criterios que van desde la aplicación estricta de la Nueva Ley del Seguro Social, hasta sentencias que se manifiestan en lo relativo a circunstancias que no han sido contempladas en la Ley del Seguro Social o legislación diversa alguna,

pero que de ninguna manera ha sido resuelto el dilema de lo justo o injusto de la disposición materia del presente trabajo.

#### **4.5.1.- CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO.**

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al conocer de los Juicios de Amparo promovidos en contra de los acuerdos que tienen por desechada la demanda, en la que se hace valer que la junta no puede prejuzgar sobre la admisión de la demanda o la procedencia de las prestaciones reclamadas y que únicamente se encuentra facultada para prevenir al trabajador; que se aplicaba de manera retroactiva una Ley en perjuicio de lo dispuesto por el artículo 14 constitucional; que la nueva Ley del Seguro Social permite a los asegurados o sus beneficiarios acogerse a los beneficios de dicha Ley o a los contemplados en la Ley derogada y que pretender hacer obligatorio agotar un recurso administrativo, previo a acudir a la instancia jurisdiccional, era violatorio de la garantía Constitucional de gratuidad y expeditéz de la administración de justicia, pronunció su sentencia, sin mayor estudio, que aplicando textualmente la disposición contenida en el artículo 295 de la nueva Ley del Seguro Social, criterio visible en el D.T. 11554/98 formado con motivo del juicio de amparo promovido por José Angel Vázquez Aguilar, contra actos de la Junta Especial Número 8 bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, en el diverso juicio laboral 230/98 seguido por el actor antes citado en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, sentencia dictada en los términos siguientes:

“Son —además de infundados—ineficaces los anteriores conceptos de violación, siendo de destacar que este Tribunal no advierte la existencia de motivo alguno que le permitiera suplir la deficiencia de la queja.

Así pues, conforme a dichos preceptos, el asegurado, antes de acudir a la junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debió agotar previa y necesariamente el recurso de inconformidad correspondiente, de suerte que si no obró en el sentido apuntado, es incuestionable que resulta ajustada a derecho la determinación de la Junta, al negarse a

radicar y dar trámite a la multireferida demanda laboral y ordenar el archivo del expediente, pues el acudir al recurso de que se trata no es optativo, según se colige de los preceptos antes transcritos.

De acuerdo a lo anterior, son ineficaces los restantes argumentos que se hacen valer en la demanda de garantías, pues el análisis de ninguno de ellos permite concluir que fuese innecesario o dispensable agotar el recurso de que se trata, ya que no se contempla salvedad alguna al respecto, de suerte que si —como sucede en la especie—el expediente laboral dentro del cual se pronunció el acuerdo reclamado tuvo incoación bajo la vigencia de la nueva Ley del Seguro Social, resulta inobjetable que, previo al planteamiento de la controversia respectiva ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, era menester agotar el recurso de inconformidad ante los Consejos Consultivos Delegacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, como se desprende de los artículos inicialmente transcritos.

En ese orden de ideas, no siendo violatorio de las garantías individuales el acuerdo combatido, lo que procede es negar al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada.”

Resulta innecesario comentario alguno, pues es notorio que el Cuarto Tribunal Colegiado citado omite considerar, por lo menos, la exposición de motivos de la nueva Ley de seguridad social, pues se dedica sólo a aplicar de manera estricta la disposición legal antes señalada, sin considerar las consecuencias jurídicas y sociales del acto contenido en dicha Ley, que no por estar contemplado y regulado por un cuerpo de leyes, es justo o constitucional.

#### **4.5.2.- SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO SEPTIMO CIRCUITO.**

En el mismo sentido se ha pronunciado el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, quien al resolver los diversos amparos promovidos en su área de jurisdicción, considerando necesario agotar el recurso de inconformidad ha determinado lo siguiente:

Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VII, Junio de 1998  
Tesis: XVII.2o.46 L  
Página: 624

COMPETENCIA, LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CARECE DE, PARA CONOCER Y RESOLVER EN PRIMER LUGAR, DE LOS CONFLICTOS RELATIVOS A LAS PRESTACIONES QUE OTORGA LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL A SUS ASEGURADOS O A SUS BENEFICIARIOS. CONFORME A LOS ARTÍCULOS 294 Y 295 DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Una recta interpretación de los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del Seguro Social, lleva a establecer que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no es competente para conocer y resolver, en primer lugar, de las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, derivadas de las prestaciones que otorga la ley del instituto a aquéllos, sino que tales controversias sólo podrán tramitarse ante la Junta mencionada cuando los asegurados o sus beneficiarios al considerar impugnabile un acto definitivo del Seguro Social respecto de tales derechos, previo a la tramitación de tal conflicto, agoten en su contra ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente el recurso de inconformidad que establecen las citadas disposiciones legales, virtud a que el mismo resultaría eficaz para, en su caso, modificar o revocar el acto definitivo del instituto que se impugne, por lo que la procedencia del recurso de mérito solamente opera bajo la condición de que los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile un acto definitivo del instituto, por tanto para que se dé una controversia de esa naturaleza entre el instituto y los asegurados o sus beneficiarios es necesario que éstos eleven una solicitud a dicho organismo para el otorgamiento de una prestación. Ahora bien, la resolución que el organismo dicte en esa instancia, constituirá el acto definitivo contra el cual, en su caso, podrán interponer el recurso de inconformidad de referencia, previamente a que acudan a la Junta Federal a tramitarla; en consecuencia, si se comparece directamente ante la autoridad laboral federal a tramitar el conflicto contra el instituto respecto de prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social, sin que previamente se hayan realizado los trámites mencionados; como por lo expuesto, no corresponde a esa autoridad competencialmente conocer de tales reclamaciones, no será violatoria de garantías la resolución que ordene archivar el expediente respectivo.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo directo 824/97. Gabriel Magallanes Guerra. 30 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Gregorio Vázquez González. Secretaria: Natalia López López.  
Amparo directo 816/97. Felipe de Jesús Ruiz Cárdenas. 16 de abril de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis Gómez Molina. Secretaria: Rosa María Chávez González.

#### 4.5.3.- PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

La misma línea sigue el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Octavo Circuito, considerando indispensable el agotar el recurso de inconformidad previo a acudir ante la autoridad del trabajo, habiendo sustentado el criterio que textualmente refiere:

Novena Epoca



Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VII, Junio de 1998  
Tesis: VIII. lo.23 L  
Página: 700

**RECURSO DE INCONFORMIDAD. DEBE AGOTARSE ANTES DE ACUDIR A LA JUNTA A DIRIMIR CONTROVERSIAS ENTRE LOS ASEGURADOS O SUS BENEFICIARIOS Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.** Debe estimarse ajustada a derecho la actuación de la Junta que se niega a dar trámite a la demanda laboral, planteada por los asegurados o sus beneficiarios en contra del instituto, cuando éstos no agotaron previamente el recurso de inconformidad previsto en el artículo 295 de la nueva Ley del Seguro Social, vigente a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, el cual dispone que las controversias que surjan entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, siempre que se haya agotado previamente el recurso de inconformidad de referencia.  
**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.**

Amparo directo 990/97. Ángel González Esparza. 19 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Arroyo Montero. Secretaria: Susana García Martínez.  
Amparo directo 1004/97. Rafael García Martínez. 29 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Marco Antonio Arredondo Elías.  
Amparo directo 790/97. Juan Villanueva García. 29 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Luz Patricia Hidalgo Córdova. Secretario: Francisco Javier Rocca Valdés.

#### **4.5.4.- TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.**

Ya que la nueva Ley del Seguro Social está siendo aplicada a los asegurados que cotizaron bajo el amparo de la Ley derogada, se ha intentado hacer valer el criterio de que aplica retroactivamente una Ley, habiéndose resuelto los amparos, sobreseyendo por no entrar a su estudio, habiéndose hecho valer otros conceptos de violación, y en los que sólo se hizo valer la retroactividad, los Tribunales Colegiados se han pronunciado en los términos siguientes:

Novena Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VII, Marzo de 1998  
Tesis: IV.3o. J/34  
Página: 670

**IRRETROACTIVIDAD DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.** De conformidad con la actual legislación del seguro social, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los asegurados o sus beneficiarios deben agotar previamente el recurso de inconformidad que al efecto prevé el artículo 294 de la citada ley; sin embargo, de una sana interpretación de los numerales tercero, undécimo, décimo octavo y vigésimo cuarto transitorios, todos del propio cuerpo normativo, se llega al convencimiento de que no se aplica en forma retroactiva dicha ley, ya que según el artículo vigésimo cuarto transitorio, los trámites y procedimientos que se encuentren pendientes de resolución se resolverán conforme a la ley anterior; de ahí que se considere que los asegurados y beneficiarios que inicien un trámite o procedimiento con posterioridad a la entrada en vigor de la ley en cita, deben someterse a las disposiciones de la misma ley y no acogerse a la anterior legislación.

#### **TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.**

Amparo directo 601/97. Canuto Contreras Abundis. 28 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretario: Ángel Torres Zamarrón.  
Amparo directo 602/97. Margarito González Larralde. 28 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Fernández Castillo.  
Amparo directo 603/97. Tiburcia Ávila Zapata. 28 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Miguel García Salazar. Secretaria: Angélica María Torres García.  
Amparo directo 605/97. Humberto Villarreal Presas. 28 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Barajas Plasencia. Secretario: Leonardo Moncivais Zamarripa.  
Amparo directo 606/97. Olga Guadalupe Durán Ortiz. 28 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Cerdán Lira. Secretario: Raúl Alvarado Estrada.

#### **4.5.5.- PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO.**

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito ha considerado que no es necesario agotar el recurso de inconformidad, previo a acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo que ordena se radique la demanda y se continúe el juicio por trámites, dejando abierta la posibilidad de que el Instituto Mexicano del Seguro Social oponga la excepción correspondiente por la falta del recurso antes citado, lo que podría traer como consecuencia un laudo absolutorio, pero una vez que se haya dado oportunidad a las partes de ser oídas y vencidas en juicio, el criterio sustentado por este Tribunal es el que a continuación se transcribe:

Novena Epoca  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: VII, Abril de 1998  
Tesis: I.1o.T. J/33  
Página: 640

**INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. NO ES CONDICIÓN PARA QUE SE ADMITA LA DEMANDA LABORAL, QUE PREVIAMENTE SE AGOTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 295 DE LA NUEVA LEY QUE RIGE LA SEGURIDAD SOCIAL.** El artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo constriñe a las Juntas de Conciliación y Arbitraje a que dentro del plazo que indica se provea a la admisión de la demanda, sin que de su texto se desprenda que las autoriza para desecharla o no darle trámite por determinado motivo. Por el contrario, cuando el actor sea el trabajador o sus beneficiarios, la ley les impone la obligación de analizar el escrito respectivo únicamente para señalar los defectos u omisiones en que hubieren incurrido, con la finalidad de que se subsanen. Luego, si la citada legislación no condiciona la admisión de la demanda en referencia a la satisfacción previa de algún recurso como el de inconformidad establecido por el artículo 295 de la nueva Ley del Seguro Social, o a cualquiera otra circunstancia, resulta claro que las mencionadas autoridades incurren en violación de garantías cuando resuelven, por tal motivo, negar aquel trámite y que el asunto se archive, limitando así el acceso de los trabajadores a la jurisdicción de los tribunales de trabajo.

#### **PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 14131/97. Jesús Pineda Cortez. 6 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.  
Amparo directo 14741/97. Raymundo Reyna Bautista. 6 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Rivas Pérez. Secretaria: Ana Paola Surdez López.  
Amparo directo 831/98. Leobardo Pérez Ontiveros. 5 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretaria: María del Carmen Gómez Vega.  
Amparo directo 1061/98. Augusto C. Gómez Domínguez. 5 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Ricardo Rivas Pérez. Secretario: Ángel Salazar Torres.  
Amparo directo 1161/98. Consuelo Hernández Monroy. 12 de marzo de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Horacio Cardoso Ugarte. Secretaria: Silvia Emilia Sevilla Serna.

Actualmente, en las Juntas Especiales con residencia en la ciudad de México este es el criterio que está tomando en consideración ante la interposición de las demandas, por lo que habrá de esperar para saber la resolución que dictará la autoridad, ante la excepción de falta de elementos de procedibilidad hecha hacer valer por el Instituto.

#### 4.5.6.- CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Dentro de la diversidad de criterios sustentados por los Tribunales Colegiados en Materia del Trabajo, estos criterios han llegado a ir más allá, estableciendo situaciones no previstas en la Ley del Seguro Social, ni en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, pero que en un dejo de justicia social es comprensible esta resolución, considerando lo anticonstitucional e injusto del requisito establecido para poder acudir ante la autoridad laboral. El criterio que se menciona ha sido pronunciado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, por lo que a continuación se reproduce textualmente:

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VII, Marzo de 1998

Tesis: IV.4o.7 L

Página: 827

SEGURO SOCIAL, RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL DEL. NO ES NECESARIO AGOTARLO EN CASO DE RIESGOS DE TRABAJO. Con motivo de las reformas a la Ley del Seguro Social, vigentes a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, se estableció que para la solución de las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el instituto, relativas a las prestaciones otorgadas por dicha legislación, necesariamente debe agotarse el recurso de inconformidad previsto por el artículo 294 de la propia ley. En el anotado contexto, la Junta Federal queda facultada para desechar demandas si advierte que previamente no se agotó la instancia administrativa. Empero, cuando se trata de riesgos de trabajo no es dable entender que el espíritu de la legislación reglamentaria restrinja materialmente el alcance de la norma constitucional que faculta a las Juntas de Conciliación para dirimir las controversias de trabajo, al exigir que el propio trabajador o sus deudos, en el caso de muerte de aquél, obligadamente agoten el recurso administrativo de inconformidad como presupuesto procesal para la instancia jurisdiccional, pues de lo que se trata es de que tanto el trabajador como sus beneficiarios reciban a la mayor brevedad los beneficios correspondientes a las prestaciones en materia de riesgos profesionales, y ante la preeminencia de los preceptos constitucionales y el espíritu rector de la Ley del Seguro Social, de ampliar los derechos de la parte laboral y facilitarle el acceso a los tribunales para su defensa, es claro que la Junta debe tramitar las demandas que ante ella se presenten, que traten de este rubro, como caso de excepción a lo estatuido por el artículo 295 de la legislación de seguridad social.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 499/97. Guadalupe Galván Rangel. 13 de enero de 1998. Unanimitad de votos. Ponente: María Luisa Martínez Delgado. Secretaria: Myriam Elizabeth Aguirre Cortez.

#### 4.5.7.- SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL PRIMER CIRCUITO.

En atención a que, en términos generales, las 4 Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje desecharon las demandas por no haber agotado previamente el recurso de inconformidad, la parte afectada promovió el mismo tipo de Juicio de Amparo, que por razón de turno fueron remitidos a los diversos Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo, y los que correspondieron al Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito fueron resueltos, concediendo el amparo y protección de la Justicia de la Unión, conforme al criterio visible en el D.T. 9416/98 promovido por Santos Chávez Pérez contra actos de la Junta Especial Número 8 Bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, deducidos del expediente laboral 1072/98 seguido por el actor referido con anterioridad en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros, sentencia dictada en los términos siguientes:

“El estudio de los conceptos de violación conduce a este Tribunal a determinar lo siguiente:

Alega el quejoso violación a los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, porque la autoridad responsable carece de facultades para analizar la demanda a fin de calificar la procedencia de la acción laboral intentada y no darle trámite a la misma u ordenar su archivo.

En efecto, según sello fechador, el trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho, el apoderado del actor SANTOS CHAVEZ PEREZ, presentó demanda laboral en contra del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL a la cual recayó el acuerdo que constituye el acto reclamado y que quedó transcrito en el resultando segundo de esta ejecutoria.

Ahora bien, el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo establece: “*El Pleno o la Junta Especial, dentro de las veinticuatro horas siguientes, contadas a partir del momento en que reciba el escrito de demanda, dictará acuerdo, en el que señalará día y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, demanda y excepciones y ofrecimiento y admisión de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes al en que se haya recibido el escrito de demanda. En el mismo acuerdo se ordenará se notifique personalmente a las partes, con diez días de anticipación a la audiencia cuando menos, entregando al demandado copia cotejada de la demanda, y ordenando se notifique a las partes con el apercibimiento al demandado de tenerlo por inconforme con todo arreglo, por contestada la demanda en sentido afirmativo, y por perdido el derecho de ofrecer pruebas, si no concurre a la audiencia.*”

Así pues, recibida la demanda la Junta debió señalar fecha para la celebración de la audiencia de ley y al no proceder así, violó en perjuicio del quejoso la disposición contenida en el numeral de referencia.

Asimismo, asiste la razón al promovente al señalar la ilegalidad del acto reclamado al negarse la junta a dar entrada a una demanda que cumple con los requisitos legales y al resolver sin tramitar un juicio, sobre la improcedencia de lo reclamado, toda vez que la autoridad está prejuzgando sobre la improcedencia de la acción intentada, lo que resulta contrario a derecho, pues no es lógico ni jurídico fundarse para desechar la demanda laboral, en las mismas razones que habría, en su caso, para absolver al demandado de las pretensiones reclamadas en su contra, siendo indiscutible que conforme al texto del artículo 14 constitucional, la controversia laboral deberá resolverse mediante juicio seguido ante los Tribunales correspondientes, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, garantía constitucional que la responsable violó en perjuicio del quejoso. Es aplicable al caso la Jurisprudencia Número 14 sustentada por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que aparece publicada en la página 9 del Tomo V del Anéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, que dice: "**ACCION LABORAL. EL AUTO ADMISORIO NO DEBE CALIFICAR SU PROCEDENCIA.** Del contenido de los artículos 865, 871, 872 y 873 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales regulan el inicio del procedimiento laboral, se advierte que ninguno de ellos autorizan a las Juntas a analizar la demanda para determinar si la acción laboral intentada por el actor está prevista en la ley, y en caso de no ser así, desecharla o no darle trámite, ordenando su archivo como total y definitivamente concluido. Por el contrario, la ley le impone la obligación de estudiar el curso únicamente para indicar los defectos u omisiones en que hubiese incurrido; por tanto, carece de fundamento legal el auto admisorio en el que la Junta resuelva no dar trámite a la demanda, por el hecho de que la acción laboral intentada no esté prevista en la ley, toda vez que de conformidad con los diversos 840, 841 y 842 del mismo código obrero, será hasta el momento en que se pronuncie el laudo cuando se analicen las peticiones de las partes y los hechos controvertidos, se haga la enumeración y apreciación de las pruebas aportadas y se resuelva de manera clara, precisa y congruente sobre las pretensiones deducidas oportunamente en el juicio."

Consecuentemente, procede conceder a SANTOS CHAVEZ PEREZ el amparo solicitado para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y proceda conforme a lo dispuesto por el artículo 873 de la Ley Federal del Trabajo. Dados los efectos para los cuales se concede el amparo, por el momento no es posible pronunciarse sobre la cuestión que plantea el quejoso en torno a la irretroactividad de la Ley."

Aún cuando en el fondo no se resuelve en definitiva la cuestión sobre si es necesario agotar el recurso de inconformidad previo a acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje, por lo menos ya es posible ser oído y vencido en juicio, pues con este criterio se obliga a la Junta del conocimiento a radicar la demanda y tramitar el juicio, aún cuando la falta del recurso multicitado pueda traer como consecuencia un laudo absolutorio, como más adelante se detallará, pues la Junta insiste en la obligatoriedad del recurso para condenar al pago de cualquier prestación derivada de la Ley del Seguro Social, ya sea la anterior que fue derogada o la que se encuentra vigente.

#### **4.5.8.- VOTO RAZONADO QUE EMITEN LOS REPRESENTANTES DEL CAPITAL ANTE LAS JUNTAS ESPECIALES NUMEROS OCHO, OCHO BIS, NUEVE Y NUEVE BIS DE LA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

Toda vez que por sentencia de los Tribunales Colegiados en materia de Trabajo del Primer Circuito, misma que concede el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos, actores, ante el desechamiento de la demanda, los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, formularon voto particular contra el acto admisorio de la demanda y en consecuencia de la radicación de la misma, voto emitido en los términos siguientes:

**“VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA C. REPRESENTANTE DE LOS PATRONES ANTE LA JUNTA ESPECIAL NUMERO NUEVE DE LA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE RESPECTO AL AUTO DE RADICACION DICTADO EN EL EXPEDIENTE LABORAL 24/98 PROMOVIDO POR LORENZO AMEZCUA ROSAS vs. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:**

Considerando que la admisión o desechamiento de una demanda, es un acto jurisdiccional resultado de la actividad y potestad de esta Junta como Organó Jurisdiccional, es a ésta a quien corresponde estudiar, en primer lugar, si quien promueve tiene capacidad, legitimación e interés para hacerlo, si su acción reúne los requisitos necesarios así como los presupuestos procesales, en virtud de que el proceso está constituido por una serie de actos concatenados; por lo que la Junta de Conciliación y Arbitraje, en forma metódica y en el momento procesal oportuno debe proveer sobre las cuestiones que se presenten, en primer lugar, respecto de la naturaleza procesal de la reclamación hecha y si ésta procede, en su oportunidad, sobre el fondo del asunto de conformidad con la Ley sustantiva.

Aunado a esto, deberemos diferenciar entre **CONDICIONES DE LA ACCION** (son las condiciones que permiten al actor obtener una sentencia favorable, basta con que existan al momento en que se dicta el laudo y se regulan por la parte sustantiva de la norma aplicable) y **PRESUPUESTOS PROCESALES** (Son las condiciones que deben existir en el momento de la demanda y se regulan por la Ley procesal), ya que es a la Junta a quien corresponde de entrada analizar la existencia de estos últimos, pues a falta de ellos, no puede desenvolverse válidamente un proceso.

El artículo 17 Constitucional en lo conducente expresa: ... “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”

A partir del primero de julio de mil novecientos noventa y siete, entra en vigor la Nueva Ley del Seguro Social, cuyos artículos 294 y 295 que señalan:

**“ARTICULO 294.-** Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren imputable algún acto definitivo al Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los

Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente.

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

“ARTICULO 295.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior.”

De lo anterior se observa que la Ley del Seguro Social fija un procedimiento especial para obtener la pensión generada por un riesgo profesional ocurrido a uno de sus asegurados, por lo que estos deben ajustar su solicitud de pensión al propio procedimiento y sólo después de agotado, existe en realidad el presupuesto que generará la competencia de la Junta, cual es la negación definitiva a otorgarse la pensión o en la medida pretendida la que no tiene ese carácter, mientras el Consejo Técnico no resuelva el recurso de inconformidad previsto en la Ley.

Para el caso específico del actor, se infiere que si bien el artículo 17 Constitucional establece su derecho a que se le administre justicia por los tribunales que estarán expeditos para impartirla; no menos cierto resulta que los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social, no contradicen en forma alguna el mencionado dispositivo constitucional, ya que si bien tales artículos señalan el agotamiento previo del Recurso de Inconformidad ante el propio Instituto, para poder acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tal condición constituye únicamente un presupuesto procesal necesario para que la Junta se encuentre en posibilidad de admitir la demanda y el cual está reconocido jurídica y doctrinalmente, a falta del cual, no puede válidamente desenvolverse un proceso, puesto que su interés jurídico nace una vez que agote dicho recurso, porque hasta no hacerlo, no sabe si con la nueva resolución el Instituto satisficará sus reclamaciones; sino que una vez dictada la resolución en dicho recurso, de subsistir su inconformidad, sólo entonces, nacerá su interés procesal para demandar al Instituto Mexicano del Seguro Social y solicitar a esta H. Junta, que en uso de sus facultades jurisdiccionales obligue a tal organismo a cumplir sus obligaciones.

Siendo entonces que mientras el actor no agote previamente dicho recurso, esta H. Junta no se encuentra en condiciones para proveer al respecto y admitir la demanda, por tratarse de un requisito de procedibilidad que debe analizarse de oficio.

El anterior voto particular presenta diversas limitaciones e interpretaciones parciales a favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, en primer término porque intenta otorgar a la Junta una facultad que la Ley laboral no le confiere, como es la de estudiar si quien promueve una demanda tiene capacidad para hacerlo, pues en términos de edad, con fundamento en el artículo 691 de la Ley Federal del Trabajo, los menores tienen capacidad para comparecer a juicio sin necesidad de autorización alguna, y sólo en el caso de no estar asesorados en juicio, la autoridad laboral solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, protección que va más allá al ordenar dicha



disposición jurídica que en todo caso a los menores de 16 años de edad, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo les designará un representante; además el trabajador puede otorgar poder mediante simple carta poder otorgada ante dos testigos y aún sin que dicho mandato sea ratificado ante la Junta, atento a lo contenido en el artículo 692 de la Ley laboral, y yendo más lejos, una persona puede actuar ante la Junta, sin ser el actor ni tener carta poder que lo acredite como apoderado, si de los documentos exhibidos se llega al convencimiento de que quien actúa lo hace en representación de la parte interesada, ello con apego a lo dispuesto por el artículo 693 del ordenamiento legal citado. De igual manera pretende que la Junta califique el interés del promovente de la demanda para poder radicar el escrito y dar curso legal al juicio, debiéndose insistir que en este aspecto y tratándose únicamente del trabajador, la Junta debe prevenir al actor para que, si existe alguna irregularidad en la demanda o si estuviere ejercitando acciones contradictorias, subsane dichos errores en un término de tres días, considerando la disposición del artículo 873 del Código laboral; en lo que concierne a que la Junta debe estudiar si la acción ejercitada reúne los requisitos necesarios para la admisión de la demanda, este estudio haría innecesario el trámite del juicio, pues si una reclamación reúne los requisitos para ser procedente, la Junta se convertiría en una oficina de trámite administrativo, cuya sola solicitud haría procedente lo pretendido. Esta idea se refleja al definir la representante patronal las condiciones de la acción como “las condiciones que permiten al actor obtener una sentencia favorable, basta con que existan al momento en que se dicta el laudo y se regulan por la parte sustantiva de la norma aplicable” haciendo innecesario el que los patrones cuenten con un cuerpo de abogados, pues el estudio previo por parte de la Junta sobre si se satisfacen los requisitos de la acción, implicaría necesariamente un laudo absolutorio, en su caso, nulificando la garantía constitucional de ser oído y vencido en juicio.

Por otro lado reconoce la representante patronal la garantía constitucional de expeditez de la administración de justicia, pero justifica y considera un requisito indispensable para la radicación de la demanda, el que se agote previamente el recurso de inconformidad, que supuestamente fue creado para eliminar gastos a los particulares y al Instituto y resolver de manera más expedita los conflictos surgidos por una resolución del Instituto, cuya tramitación es más onerosa económicamente y más tardía que la tramitación del procedimiento ordinario ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como ha quedado señalado con anterioridad, fundamentando su voto particular en la simple lectura de los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social actualmente vigente. Por otro lado pretende determinar cual es el momento para que el promovente de la demanda tenga interés jurídico para intentar hacer valer su derecho ante la autoridad competente, y más allá para que se obligue al organismo (Instituto Mexicano del seguro Social) a cumplir sus obligaciones, desprendiéndose que el recurso de inconformidad es un paliativo para retrasar o negar la seguridad social.

De manera general, y en el mismo sentido la Representante patronal ante la Junta Especial Número 8 bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje emite voto particular, pretendiendo que no se radique demanda alguna, si para ello no se ha agotado previamente el recurso administrativo de inconformidad, basando su opinión únicamente en el fundamento jurídico de la Nueva Ley del Seguro Social y apoyándose en el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, evidenciando su falta de apoyo doctrinal y que, de no existir la sentencia a que alude, su exclusiva fundamentación sería la disposición legal del Código de Seguridad Social, aún cuando éste sea anticonstitucional y a todas luces inequitativo. El voto particular emitido por la citada representante patronal, visible en el expediente 1679/98 seguido por María del

Consuelo Iriarte Velasco en contra del Instituto Mexicano del Seguro Social, radicado ante la Junta Especial Número 8 bis de la Federal de Conciliación y Arbitraje, se establece en los términos siguientes:

**“VOTO RAZONADO QUE EMITE EL REPRESENTANTE DE LOS PATRONES, EN CONTRA DEL ACUERDO DE FECHA 13-oct-98- - - YA QUE VIOLA LOS DERECHOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PLASMADOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERIO DE JULIO DE 1997 Y DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES DE DERECHO, QUE SE HACEN VALER A CONTINUACION:**

Tomando en cuenta que la naturaleza jurídica de las prestaciones reclamadas por el actor, derivan de una relación **ORGANO ASEGURADOR-ASEGURADO**, las mismas se regulan única y exclusivamente por la Ley del Seguro Social vigente, por lo tanto resulta lógico que ésta es la que debe de aplicarse fielmente.

El artículo 295 de la ley del Seguro Social vigente expresamente establece: **“Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD que establece el artículo anterior...”**

Como se podrá apreciar dicho artículo es claro y preciso, al referir que las controversias entre los asegurados, beneficiarios y el instituto sobre las prestaciones que esa ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose **AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD** que establece el artículo 294 de la misma ley. Asimismo, se denota que la demanda laboral fue presentada por el actor con fecha ~~13-Mayo-98~~-----

Tal como se constata del sello de recepción, lo cual implica que esta promovió ya a la luz de la nueva ley del seguro Social que entró en vigor a partir del primero de julio de 1997.

Ahora bien, los artículos 44, 294 y 295 (antes transcritos) de la ley invocada en el párrafo precedente, por su orden establecen:

**Artículo 44.- “Cuando el trabajador asegurado no esté conforme con la calificación que del accidente o enfermedad haga el instituto de manera definitiva, deberá de interponer el Recurso de Inconformidad...”**

**Artículo 294.- “Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo al Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante los Consejos Consultivos Delegacionales, los que resolverán lo procedente.**

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

Por lo tanto, conforme a estos preceptos legales, los asegurados y/o beneficiarios, antes de acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje deben agotar previamente el Recurso de Inconformidad, criterio que es reforzado por la siguiente jurisprudencia **“IRRETROACTIVIDAD DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL,** De conformidad con la actual legislación del Seguro Social, antes de acudir ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los asegurados y sus beneficiarios deben agotar previamente el Recurso de Inconformidad que al efecto prevé el artículo 294 de la citada ley; sin embargo, de una sana interpretación de los numerales tercero, undécimo, décimo

octavo y vigésimo cuarto transitorios, todos del propio cuerpo normativo, se llega al convencimiento de que no se aplica en forma retroactiva dicha ley, ya que según el artículo vigésimo cuarto transitorio, los trámites y procedimientos que se encuentren pendientes de resolver se resolverán conforme a la ley anterior; de ahí que se considere que los asegurados o beneficiarios que inicien un trámite o procedimiento con posterioridad a la entrada en vigor a la ley citada, deben someterse a las disposiciones de la misma ley y no acogerse a la anterior legislación..." Tercer Colegiado del Cuarto Circuito.- IV. 3º. J/34

Por todo ello resultaría ajustado a derecho que la autoridad laboral considere improcedente el trámite de dicha demanda. Por lo que al no acreditarse el Recurso de Inconformidad dispuesto en la nueva ley, LA REPRESENTACION PATRONAL CONSIDERA QUE NO DEBE DARSE EL TRAMITE CORRESPONDIENTE A LA RECLAMACION DEL ACTOR.

PROTESTO LO NECESARIO

C. REPRESENTANTE PATRONAL DE LA

JUNTA ESP. 8 BIS FEDERAL

DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

México, D.F., a 26 de Noviembre de 1998.

#### **4.6.- RESOLUCIÓN Y POSICION ACTUAL DE LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.**

Conforme al criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, entre otros, y transcrito con anterioridad, los juicios iniciados por los asegurados o sus beneficiarios fueron radicados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tramitando diversos juicios, entre ellos el del C. Alberto Becerril Fonseca en contra del I.M.S.S., ante la Junta Especial Número Ocho de la Federal de Conciliación y Arbitraje al que correspondió el número de expediente 6320/97, en el que al momento de dictar el laudo respectivo, la Junta del conocimiento otorga pleno valor a la excepción de falta de procedibilidad, opuesta por el Instituto Mexicano del Seguro Social al contestar la demanda y resuelve, fundando su resolución en los considerandos siguientes:

I.- Esta Junta es competente para conocer y resolver en definitiva el presente conflicto de conformidad con lo dispuesto en las fracciones XX y XXXI del artículo 123 constitucional apartado "A" y el correlativo 527 de su Ley Reglamentaria-----

II.- La litis queda planteada por una parte para determinar si el actor es o no portador de los padecimientos profesionales que señala, y en su caso en que grado, lo anterior como presupuesto necesario para poder resolver si tiene o no derecho al otorgamiento y pago de la pensión que por incapacidad parcial permanente está reclamando, y para tal evento en

que porcentaje; por otra parte si le aquejan las enfermedades que de orden general señala, y si éstas le provocan un estado de invalidez en términos del artículo 128 de la Ley del Seguro Social, ya que de ello dependerá resolver a su vez si tiene o no derecho al otorgamiento y pago de la pensión que por invalidez también reclama.-----

III.- Previamente a pasar al estudio en el fondo del presente negocio de acuerdo a los términos en que quedó planteada la litis, por tratarse de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción que se está intentando se hace necesario analizar la excepción opuesta por la demandada en el sentido de que el actor no agotó previo a acudir a juicio, el procedimiento administrativo a que lo obligan los arts. 294 y 295 de la Nueva Ley del Seguro Social vigente a partir del 1° de julio de 1997, tomando en cuenta que el escrito de reclamación fue presentado el 22 de octubre de ese mismo año, estando ya en vigor la Nueva Ley; efectivamente, en el artículo 275 de la Ley anterior se establecía que las controversias entre los asegurados y el Instituto, sobre las prestaciones que esa Ley otorga podrían ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad establecido en el art. 274 de esa misma Ley; esto es, que la facultad jurisdiccional de esta Junta no estaba limitada, y sin perder de vista que es precisamente de la Ley del Seguro Social de donde emerge la facultad de esta Junta para conocer y resolver las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, ya que la facultad jurisdiccional originaria de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y que es la que emana de la fracción XX del art. 123 constitucional en su apartado "A", es para resolver las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, lo que en la especie no acontece ya que el actor no comparece a juicio como trabajador del Instituto, sino únicamente como derechohabiente, luego entonces deberá estarse a lo dispuesto en la Nueva Ley del Seguro Social bajo cuya vigencia se inicia el presente juicio, y la cual en su artículo 295 establece que ...  
*"ARTICULO 295.- Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, debiéndose agotar previamente el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior"* ...de la simple lectura del precepto, se desprende que a diferencia de la Ley anterior, ahora la facultad jurisdiccional de la Junta está condicionada precisamente a que el derechohabiente agote previamente el procedimiento administrativo a que se refiere el art. 294 de la propia Ley, y sin que sea óbice a lo anterior el hecho de que el artículo Tercero transitorio de la Nueva Ley establezca que los asegurados inscritos con anterioridad a la entrada en vigor de esa Ley, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley que se deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones puedan optar por acogerse al beneficio de dicha Ley o al esquema de pensiones establecidos en la Nueva, pues ello se refiere al fondo, mas no exime de la obligación que impone la Nueva Ley en su art. 295 de agotar previo a acudir a la Junta, el procedimiento Administrativo a que se refiere el art. 294, y al no haber acreditado en el presente caso la actora, haber cumplido el requisito en cuestión, deberá por tanto absolverse de plano.

Los **considerandos** señalados sólo ponen en evidencia que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se encuentra en contubernio con el Instituto Mexicano del Seguro Social para concluir con los jubilados y pensionados del Instituto mencionado, pues en el considerando I la Junta se declara competente para conocer y resolver el juicio en cita,

fundamentando su competencia en los artículos 527 de la Ley Federal del Trabajo y fracciones XX y XXXI del artículo 123 constitucional en su apartado "A", disposiciones y cuerpos de leyes éstos que no establecen condición alguna para que cualquier persona pueda acudir ante la Autoridad laboral a solicitar la administración de justicia, por lo que la Junta reconoce que las únicas disposiciones aplicables al respecto son las contenidas en la Ley Laboral y la Constitución General, sin intromisión de reglamentaciones ajenas, y menos aún derivado de disposiciones reglamentarias.

En cuanto al resolutivo II, la autoridad laboral fija la litis en determinar si el actor es o no portador de los padecimientos profesionales que señala y su grado, a fin de resolver si tiene o no derecho al otorgamiento y pago de la pensión que reclama de incapacidad parcial permanente, o bien si le aquejan padecimientos de orden general y si éstos le producen estado de invalidez, en términos del artículo 128 de la Ley del Seguro Social, pues según su apreciación en conciencia, de ello dependerá resolver a su vez si tiene o no derecho al otorgamiento y pago de la pensión por invalidez que reclama. Esto significa que para resolver el juicio, en términos del artículo 885 de la Ley Federal del Trabajo, se determinan los hechos controvertidos, y de la litis no se desprende la supuesta falta de procedibilidad a que alude en el resolutivo III, por lo que al no formar parte de los hechos controvertidos, no puede ser considerado para resolver el juicio, pero independientemente de lo anterior, se insiste en que no existe disposición legal alguna, tanto en la Ley Federal del Trabajo ni en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, que obligue a alguna persona a agotar un recurso administrativo previo para poder acudir ante la instancia laboral.

Por lo que se refiere al considerando III, no obstante la obligación legal para la Junta contenida en el artículo 885 que establece que al concluir el desahogo de las

pruebas, formulados los alegatos de las partes y previa certificación del Secretario de que ya no quedan pruebas por desahogar, el auxiliar, de oficio, declarará cerrada la instrucción, y dentro de los diez días siguientes formulará por escrito el proyecto de resolución en forma de laudo, que deberá contener: Un extracto de la demanda y de la contestación, réplica y contrarréplica; y en su caso, de la reconvencción y contestación de la misma; el señalamiento de los hechos controvertidos; una relación de las pruebas admitidas y desahogadas, y su apreciación en conciencia, señalando los hechos que deban considerarse probados; las consideraciones que fundadas y motivadas se deriven, en su caso, de lo alegado y probado; y los puntos resolutivos, pero la Junta del conocimiento, antes de aplicar la disposición referida, por tratarse de un requisito de procedibilidad, según su dicho, para el ejercicio de la acción que se intenta, debe analizar la excepción opuesta por el Instituto en vía de contestación consistente en el hecho de que el actor no agotó, previo a acudir a juicio, el procedimiento administrativo de inconformidad contenido en los artículos 294 y 295 de la nueva Ley del Seguro Social, vigente a partir del 1º de julio de 1997, tomando en cuenta que la demanda fue presentada el 22 de octubre del mismo año.

En este sentido, nuevamente la Junta pasa por alto, en primer término, la Constitución general, particularmente los artículos 14, 16, 17 y 123, apartado "A", y la Ley Federal del Trabajo, que en ninguna de sus disposiciones establecen como requisito procedimental, la obligación de agotar un recurso, previo a acudir en vía de demanda ante los tribunales establecidos con anterioridad para ello, y se fundamenta en una Ley ajena al procedimiento para determinar el indispensable requisito de procedibilidad, que permita obtener una resolución favorable, que de haberse tramitado conforme al reglamento que se ha mencionado en apartados anteriores, dejarían al trabajador asegurado, o a sus beneficiarios en completo estado de indefensión, y al Instituto con el pleno disfrute de los

recursos derivados de las cuotas obrero-patronales a que están obligados los sujetos del régimen del seguro obligatorio contenidos en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social el cual establece que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: Las personas que se encuentran vinculadas a otras, de manera permanente o eventual, por una relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos; los miembros de sociedades cooperativas de producción, y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley.

Por tanto, al no poder acceder, los trabajadores o sus familiares, al plan de pensiones contenido en la Ley de seguridad social, por no agotar en tiempo y forma el recurso de inconformidad, desaparece por completo de nuestro país la seguridad social.

En el mismo orden de ideas, y con los considerandos transcritos anteriormente, la autoridad laboral federal, dicta los resolutivos siguientes:

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los arts. 840, 841, 842 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal del Trabajo, es de resolverse y se-----

**RESUELVE**

**PRIMERO.-** La actor no acreditó los presupuestos de su acción, la demanda justificó sus excepciones y defensas.-----

**SEGUNDO.-** Se absuelve al INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL de las acciones intentadas en su contra por el actor ALBERTO BECERRIL FONSECA.-----

**TERCERO.-** NOTIFIQUESE PERSONALMENTE, CUMPLASE Y EN SU OPORTUNIDAD ARCHIVASE EL EXPEDIENTE COMO ASUNTO CONCLUIDO.-----

Cae nuevamente en contradicción la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en atención a que fundamenta sus puntos resolutivos en los artículos 840, 841, 842 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal del Trabajo, reconociendo expresamente como única disposición jurídica aplicable para conocer y resolver los juicios



que se tramitan ante dicha autoridad, es la Ley laboral por lo que no puede aplicar disposiciones ajenas a las contenidas en el cuerpo de Leyes citado, a mayor abundamiento, los artículos antes referidos literalmente establecen:

Artículo 840. El laudo contendrá:

- I. Lugar, fecha y Junta que lo pronuncie;
- II. Nombres y domicilios de las partes y de sus representantes;
- III. Un extracto de la demanda y su contestación que deberá contener con claridad y concisión, las peticiones de las partes y los hechos controvertidos;
- IV. Enumeración de las pruebas y apreciación que de ellas haga la Junta;
- V. Extracto de los alegatos;
- VI. Las razones legales o de equidad; la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento; y
- VII. Los puntos resolutivos.

Artículo 841. Los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formalismos sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen.

Artículo 842. Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

De lo anterior se desprende que no establece obligación alguna de agotar un recurso previo a acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje competente para dirimir controversias, y que en consecuencia dicha Junta excede en sus facultades para intentar poner fin a los juicios tramitados en su seno, en claro perjuicio de los asegurados o de sus beneficiarios, apoyando al fuerte Instituto Mexicano del Seguro Social, violando los principios de en el artículo 123 Constitucional apartado "A", fracción XXIX la cual refiere que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

#### 4.7.- LA CONTRADICCIÓN DE TESIS.

Como era de esperarse, ante la diversidad de resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia de Trabajo, en términos de lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley de Amparo, de oficio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de dicha contradicción, radicada bajo el número de tesis 74/98, la cual se encuentra pendiente de resolver en la Segunda Sala; atento a lo sustentado en el referido artículo, el cual establece que cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días y que el Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

A pesar de la citada disposición, a la fecha la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se ha pronunciado respecto de la obligación reglamentaria de agotar el recurso administrativo de inconformidad para poder acudir, conforme a las disposiciones legales, ante la autoridad laboral a solicitar la administración de justicia.

Esperamos que por el bien de la clase trabajadora, se de marcha atrás y que este requisito sea dejado sin efecto, a fin de evitar una mayor injusticia social, disfrazada de legalidad.

## CONCLUSIONES

- 1.- El Ejecutivo de la Unión, hace retrógrada la seguridad social al ordenar sea obligatorio el interponer el recurso administrativo de inconformidad para poder acudir ante la autoridad laboral a solicitar la administración de justicia.
- 2.- No existe disposición alguna, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Federal del Trabajo, que obligue a persona alguna para agotar un recurso administrativo, previo a acudir ante la autoridad para solicitar la administración de justicia, por tanto la disposición contenida en el artículo 294 de la Nueva Ley del Seguro Social es anticonstitucional.
- 3.- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, al recibir una demanda, no debe prejuzgar sobre su admisión, no obstante no acompañarse del recurso de inconformidad contenido en los artículos 294 y 295 de la Ley del Seguro Social.
- 4.- Al momento de resolver los juicios que ante ella se tramiten, la Autoridad Laboral Federal debe apegarse a los hechos controvertidos, es decir a la litis planteada, sin considerar la existencia o no de el recurso de inconformidad.
- 4.- El recurso de inconformidad contiene disposiciones reglamentarias, normalmente fuera del alcance del trabajador promedio de México, debido a la falta de cultura jurídica de un gran número de personas económicamente activas.

5.- El recurso de inconformidad es contrario a la exposición de motivos de la Nueva Ley del Seguro Social, ya que no elimina gastos a los particulares y al Instituto al intentar resolver los conflictos planteados por el particular por una resolución emitida por el Instituto.

6.- El recurso de inconformidad resulta un juicio administrativo que se sujeta a las disposiciones contenidas en el Código Fiscal de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto se encuentra fuera del alcance del trabajador mexicano promedio.

7.- Existen múltiples causas para decretar el desechamiento del recurso de inconformidad promovido por los trabajadores, a juicio del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que provoca la pérdida de los derechos adquiridos por los asegurados, sólo por la simple presentación extemporánea del recurso o por defectuoso planteamiento.

8.- El recurso de inconformidad, como juicio administrativo, establece términos más prolongados para su tramitación, en comparación con el juicio ordinario laboral contenido en la Ley Federal del Trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alvear Acevedo, Carlos. Historia Universal Contemporánea Editorial Jus, México, 1978.
- 2.- Arredondo Muñozledo, Benjamín. Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Porrúa, México, 1974.
- 3.- Bolaños Martínez, Raúl. Historia Patria, Editorial Kapelusz Mexicana, México, 1975.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México,, 1999.
- 5.- De Buen L., Néstor. Derecho del Trabajo, Tomos I y II, Editorial Porrúa, México,, 1998.
- 6.- De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 7.- Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917, Tomo I, Talleres Graficos de la Nación, México, 1960.
- 8.- Fábrega P., Jorge. Apuntes de Derecho del Trabajo, Tomo I, Editorial Imprenta Nacional, Panamá, 1970.

- 9.- García Cruz, Miguel. *La Seguridad Social en México Tomo 1*, Editorial Costa-Amic, México, 1972.
- 10.- González Blackaller, Ciro E. y Guevara Ramírez, Luis. *Síntesis de Historia de México*, Editorial Herrero, México, 1975.
- 11.- González Díaz Lombardo, Francisco. *El Derecho Social y La Seguridad Social Integral*, Colección Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1973.
- 12.- Hernández Millares, Jorge. *Compendio de Historia Universal*, Editorial Porrúa, México,, 1973.
- 13.- *Ley de Amparo*. Editorial Porrúa, México, 1999.
- 14.- *Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de abril de 1973*. Editorial Porrúa, México, 1974.
- 15.- *Ley del Seguro Social vigente a partir del 1º de julio de 1977*. Editorial Alco, S.A., México, 1999.
- 16.- *Ley del Seguro Social vigente a partir del 19 de enero de 1943*. Departamento de Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1943.

- 17.- Ley Federal del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1999.
- 18.- Leyes, Reglamentos, Decretos e Instructivos del IMSS, Departamento de Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1979.
- 19.- Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Precolonial, Editorial Botas, México, 1937.
- 20.- México Demográfico. Breviario 1978. Consejo Nacional de Población. México, 1978.
- 21.- Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1° de abril de 1973. Editorial Porrúa, México 1974.
- 22.- Reglamento del Recurso de Inconformidad de la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1° de julio de 1997. Editorial Alco, S.A., México, 1999.
- 23.- Sayeg Helú, Jorge. Las Huelgas de Cananea y Río Blanco. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México. 1980.
- 24.- Siso Martínez, J. M., y Bártoli, Humberto. *Mi Historia Universal*, Editorial Trillas, México, 1974.