

884609

2



ESCUELA SUPERIOR DE CIENCIAS JURIDICAS

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. NUMERO DE
INCORPORACION 8846-09

"EL RECURSO DE INCONFORMIDAD COMO MEDIO
DE DEFENSA DEL PATRON ANTE EL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL."

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FEDERICO JORGE ANAYA OJEDA

ASESOR DE LA TESIS: LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ

REVISOR DE LA TESIS: LIC. MIGUEL ANGEL ACOSTA ABARCA

NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO.

FEBRERO DE 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**TESIS
FALLA
DE
ORIGEN**

A Dios pues entre otras muchas cosas, sin el no tendría siquiera la oportunidad de agradecer.

A mi abuelo Gabriel Anaya Valdepeña (†) le debo mi vocación. Sin su calidad de abogado emprendedor posiblemente yo no sería lo que soy. Recuerdo el relato cuando decidió dejar su trabajo de Secretario de Acuerdos de la Junta Especial numero dos de la Local de Conciliación y Arbitraje para fundar su propio despacho, precisamente porque su primogénito estaba a punto de nacer.

A mi abuela María Isabel Milanes Alva de Ojeda (†) quien me otorgó todo su amor mientras estuvo a mi lado y quien siempre será para mi un ejemplo de bondad.

A mis abuelos Concepción Sánchez de Anaya (†) y Jesús Higinio Ojeda (†) a los cuales nunca conocí, pero sin duda marcaron una parte de mi personalidad.

A mi padre Federico Anaya Sánchez (†), que ya no está conmigo en presencia, responsable de mi formación como abogado, guardián mío hasta el último momento. A quien prometo llevar su encomienda con responsabilidad, honradez y ética profesional.

A mi madre Isabel Ojeda Milanés (†), a quien le debo mi educación, mi calidad como ser humano lleno de valores, su amor por los hijos incommensurable, su dedicación y su pasión por la cultura.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi compañera y esposa Lorena, a quien amo sobre todo, quien en soplos dolientes y aciagos ha estado para mí como un apoyo interminable, y que en instantes radiantes y luminosos ha formado parte trascendental de la celebración.

A mi hijo Gabriel Anaya Aguilera y a los hijos que algún día tendré. Ellos son la causa de mi existencia, como lo es de todo hombre la vida. A ellos les brindo el ejemplo del trabajo constante, ético, profesional y honrado.

A mi hermana Federica, mi gemela, a quien amo profundamente y le debo la enseñanza de la hermandad. Dios me brinde tu fortaleza para enfrentar las dificultades.

A mi hermana Bugambilia, socia y compañera en una etapa nueva de nuestras vidas y con quien comparto de manera paralela la responsabilidad de mantener y engrandecer el legado familiar.

A mis hermanas Jacaranda, Lys, Jazmín y Cynthia, modelo importante de la unidad familiar y a quienes amo abismalmente, cada una por lo que es y por lo que me han brindado.

A Graciela, por las muestras de apoyo y cariño a lo largo del camino.

A la Familia Aguilera Díaz, por haberme abierto las puertas de su casa y darme su cariño como a un hijo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A la firma legal Anaya Valdepeña, que setenta años después sigue haciendo un papel destacado en el ámbito del Derecho del Trabajo.

¡Gracias por Trabajar!

A mis maestros Blakostosky, Guitrón, Anaya Sánchez, Blanco, González, Acosta, Mandujano, Corsa, Ramírez Elizalde, Tenopala, López Salinas, Ramírez Mendoza, Rubio, Negrete, Tello y a la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención especial a la Escuela Superior de Ciencias Jurídicas, por ser factores fundamentales en mi educación profesional.

A la familia del Instituto Mexicano del Seguro Social por hacer cada día posible la tranquilidad de tantos trabajadores y patrones mexicanos.

A mis amigos de ayer, de hoy y del futuro, quienes sin esperar reciprocidad me han otorgado o me concederán sus momentos y también a aquellos a quienes desinteresadamente les he brindado o les ofreceré mi amistad de la misma manera.

¡Todas las Gracias!

Febrero de 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD COMO MEDIO DE DEFENSA DEL PATRÓN ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

• INTRODUCCIÓN

1. CAPITULO PRIMERO.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.

- 1.1. Preliminares
- 1.2. Ubicación del tópico a estudio dentro del Derecho mexicano.
- 1.3. Descripción De Derecho Público.
- 1.4. Descripción De Derecho Administrativo.
- 1.5. Descripción De Derecho Procesal Administrativo.
- 1.6. Descripción De Derecho Social
- 1.7. Descripción De Derecho del Trabajo.
- 1.8. Descripción Del Derecho A La Seguridad Social.
- 1.9. Descripción de patrón.
- 1.10. Delimitación del Instituto Mexicano Del Seguro Social.
- 1.11. Descripción de "medios de impugnación".
- 1.12. Concepto de "recurso".
- 1.13. Delimitación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2. CAPITULO SEGUNDO... - ANTECEDENTES HISTÓRICOS, EXTRANJEROS Y NACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.1. Preliminares.

2.2. Conceptos Importantes.

2.2.1. Caridad.

2.2.2. Mutualismo.

2.2.3. Solidaridad.

2.3. Antecedentes Históricos Extranjeros

2.3.1. Alemania

2.3.2. Inglaterra.

2.3.3. Estados Unidos de Norteamérica.

2.4. Antecedentes Históricos Nacionales.

2.4.1. México de la Época Precolombina hasta las reformas Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001.

3. CAPITULO TERCERO.- MARCO JURÍDICO REGULADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

3.1. Preliminares.

3.2. Marco jurídico regulador.

3.2.1. La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

- 3.2.2. La Ley del Seguro Social.
- 3.2.3. El Reglamento del Recurso de Inconformidad.
- 3.3. La supletoriedad.
 - 3.3.1. El Código Fiscal De La Federación.
 - 3.3.2. La Ley Federal Del Trabajo.
 - 3.3.3. El Código Federal De Procedimientos Civiles.
 - 3.3.4. El Derecho Común.
- 3.4. La Competencia.
 - 3.4.1. El Consejo Técnico.
 - 3.4.2. El secretario general del INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
 - 3.4.3. Los consejos consultivos regionales.
 - 3.4.4. Los consejos consultivos delegacionales.
 - 3.4.5. El secretario del Consejo Consultivo Delegacional.
- 3.5. Requisitos.
 - 3.5.1. Los formales.
 - 3.5.2. Los esenciales.
- 3.6. Los términos.
 - 3.6.1. La regla general.
 - 3.6.2. El correo certificado.
 - 3.6.3. La prescripción y la caducidad.
- 3.7. Las notificaciones.
 - 3.7.1. La primera notificación.
 - 3.7.2. Las notificaciones personales.
 - 3.7.3. La falta de notificación.

3.8. La improcedencia y el sobreseimiento.

3.8.1. Causas de improcedencia.

3.8.2. Causas de sobreseimiento.

4. CAPITULO CUARTO.- DE LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

4.1. Preliminares.

4.2. De los informes.

4.3. De las pruebas.

4.3.1. La prueba documental.

4.3.2. La prueba pericial.

4.3.3. La prueba de inspección.

4.3.4. La prueba testimonial.

4.3.5. La prueba confesional.

4.4. De la resolución.

4.5. De la revocación.

4.6. De la suspensión del procedimiento.

4.7. De las suplencias.

5. PROPUESTAS PERSONALES

5.1. Propuesta para modificar el artículo 1 del Reglamento del recurso de inconformidad.

- 5.2. Propuesta para modificar el artículo 6 del Reglamento del recurso de inconformidad.
- 5.3. Propuesta para modificar el artículo 8 del Reglamento del recurso de inconformidad.
- 5.4. Propuesta para modificar el artículo 31 del Reglamento del recurso de inconformidad.
- 5.5. Propuesta para modificar el artículo 294 de la Ley del Seguro Social.

- **CONCLUSIONES GENERALES**

- **BIBLIOGRAFÍA**

- **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

- **OTRAS FUENTES**

INTRODUCCIÓN

El Derecho jamás fue algo desconocido. El abogado Gabriel se inició en la disciplina jurídica por mera vocación. Siendo hijo de un peluquero alcanzó niveles inimaginables: Fundó su despacho en el año de 1932. Se dedicó a la rama del Derecho del Trabajo. Y defendió solo a los patrones que habían sido justos.

A sus hijos los formó profesionistas. Uno fue contador, y otro abogado. Con el paso del tiempo el hijo del licenciado Gabriel, Federico, se hizo cargo del Despacho. Y en muchas formas superó al maestro. El abogado Federico también tuvo hijos y algunos de ellos se han hecho abogados. Para ninguno de ellos el Derecho ha sido algo desconocido.

Y por ese estrecho vínculo del Derecho del Trabajo con el Derecho de la Seguridad Social, que el autor se ha visto inmiscuido en esta última disciplina. Desde hace casi tres años en que por azares del destino ha podido desempeñarse como Consejero Consultivo Delegacional del Instituto Mexicano del Seguro Social, y a últimas fechas como Consejero Consultivo Regional. Es esa labor de consejero poco remunerada en lo económico, pero ampliamente gratificada en lo moral, la que le ha permitido al autor el ayudar en su pequeñísima parte a mejorar la Seguridad Social de nuestro México. Y es en esa tarea en la que nos encontramos inmersos en el tema del presente compromiso académico.

Los que en él participamos, porque además del autor merecen consideración los maestros y catedráticos, que a lo largo de los años aportaron sus enseñanzas y consejos, así como los colegas y compañeros, estudiantes y estudiosos, amigos y parientes, leguleyos y políticos, piratas del derecho y pedagogos, y simples interesados de la ciencia jurídica, que a su manera efectiva o impráctica contribuyeron para el mejoramiento de la disciplina, es que hemos hecho un trabajo en el que en su primera parte nos explica la terminología empleada a lo largo de la redacción.

En un segundo segmento lograremos compenetrarnos en un esbozo histórico de la Seguridad Social y en consecuencia del Reglamento del Recurso de Inconformidad, hijo ejecutivo de la ley constituyente. Para poder darnos un panorama amplio, nos ocupamos los participantes de esta investigación, en conocer conceptos fundamentales como la caridad, el mutualismo y la solidaridad, y antecedentes en diversas sociedades europeas y americanas incluyendo nuestro país.

Posteriormente analizamos en forma detallada, el marco de leyes y reglamentos, que regulan el recurso de inconformidad para poder investigar en forma ulterior la interposición, diligencia y resolución del mencionado medio de impugnación. Por último aportamos algunas propuestas en aras de perfeccionar el paso de este recurso desde el punto de vista del patrón, pero sin pasar por alto que los derechos de los trabajadores son irrenunciables, y que estos últimos mencionados son una célula capital en la simbiótica relación obrero patronal.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1. CAPITULO PRIMERO.- MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.

1.1. Preliminares.

Es en este capítulo donde nos avocaremos a estudiar la terminología que usaremos a lo largo de la presente investigación. Encontraremos conceptos ya conocidos y otros tantos que nos facilitarán la mejor comprensión del trabajo en cuestión. Haremos una exposición de las divisiones del Derecho y sus subdivisiones, y en especial, al Derecho Social, al Derecho del Trabajo y al de la seguridad social.

1.2. Ubicación del tópico a estudio dentro del Derecho mexicano.

Del propio trabajo intitulado "EL RECURSO DE INCONFORMIDAD COMO MEDIO DE DEFENSA DEL PATRÓN ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL", encontramos nuestra ubicación en la rama del Derecho público, en cuanto a que el recurso de inconformidad, es una institución de Derecho Procesal Administrativo, y es de explorado Derecho que el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal, en cualquier rama es

Derecho Público. Por otro lado cuando hablamos del patrón, nos referimos a una institución de Derecho Social, y concretamente al Derecho del Trabajo; así en conclusión el tópico a investigar es de Derecho público, con su correspondiente relación al Derecho Social, y concretamente al Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

1.3. Descripción De Derecho Público.

Es una de las cuatro divisiones del Derecho. A diferencia del Derecho Privado, del Derecho Familiar y del Derecho Social, en donde se tutelan los intereses de los particulares en relación con los demás, así como a la familia, y a las clases económicamente débiles, respectivamente, el Derecho Público es aquel que regula el orden general del Estado y sus relaciones, con los gobernados, o con otros Estados.

Lo podemos entender como el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular las relaciones jurídicas entre el estado y los particulares, actuando el estado en su carácter de entidad soberana.

1.4. Descripción De Derecho Administrativo.

Podemos decir que el Derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas o leyes que regulan a los órganos e institutos de la

administración pública, vigilan la ordenación de los servicios que legalmente le están encomendados, y a sus relaciones con la sociedad y los particulares a quienes incumben tales servicios.

1.5. Descripción De Derecho Procesal Administrativo.

El Derecho procesal administrativo es el conjunto de actividades jurídicas que deben realizar las partes, el o los promoventes interesados, y el órgano administrativo correspondiente, encaminadas a la obtención de una resolución administrativa para la solución de un caso concreto.

1.6. Descripción De Derecho Social.

El Derecho Social vino a contraponerse airadamente a la tradicional división del Derecho que era separado en público y privado. Esta tercera división del Derecho fue enunciada por Gustavo Radbruch en 1929. En su libro, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, hablaba del Derecho Social como un Derecho del porvenir, el porvenir que en este nuevo milenio nos ha alcanzado.

El doctor Rubén Delgado Moya dice:

"... El Derecho, como cualquiera otra rama del saber humano es único e indivisible. Sin embargo, por motivos de orden didáctico o metodológico, al Derecho, desde la antigüedad, para su enseñanza y comprensión, se le practicó una dicotomía, de la cual resultaron dos distintas clases de Derecho: público y privado..."

Y agrega:

"...Por las mismas razones de carácter didáctico o metodológico que ya apuntamos, estos derechos a su vez fueron subdivididos. El público en los derechos constitucional, administrativo, penal y procesal, y el privado en los derechos civil, mercantil y procesal..."

Y continúa:

"...La división primaria y las subdivisiones secundarias a que hemos hecho mérito tal vez hayan tenido alguna o mucha utilidad en el pasado para el estudio del Derecho, pero las mismas ahora ya no tienen razón de ser, ya que en virtud de la aparición de un nuevo Derecho, el del trabajo, con

características propias y completamente autónomas, al Derecho de que hablamos hay que dividirlo en tres clases de Derecho: publico, social y privado, con sus correspondientes divisiones...¹.

Y termina:

"...En consecuencia, los derechos publico y privado, quedarían integrados como ya se dijo, y el Derecho Social, así: Derecho económico, Derecho del Trabajo y Derecho de la seguridad social...¹.

Por supuesto que el Derecho Agrario también forma parte del Derecho Social, y aun y cuando el Dr. Delgado Moya haya omitido situarla en la clasificación anterior, es menester decir que en su misma obra "El Derecho Social del Presente" el autor nos regala un capítulo especial, en donde clasifica las instituciones del Derecho Social y en las que agrupa, el Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho Agrario, el Derecho Económico.

Al conocer el nacimiento del Derecho Social, podemos afirmar que el Derecho Social es el conjunto de leyes y normas jurídicas que regulan los principios, instituciones y procedimientos, a favor de las clases

¹Delgado Moya, Rubén. EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1977. p.p. 9-10.

económicamente débiles, para lograr la convivencia justa y ordenada con las demás clases sociales.

El doctor Don Alberto Trueba Urbina lo describe como el conjunto de instituciones, doctrinas y normas cuyo objeto y fin es tutelar, proteger, y reivindicar a todos aquellos que viven de su trabajo, y a los económicamente débiles.

1.7. Descripción De Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo recibe diversas denominaciones que han sido objeto de discusiones y críticas. Se le conoce como Derecho laboral, y se ha dicho que la palabra labor es un neologismo derivado de la palabra italiana "lavoro", y por tanto su uso es incorrecto. Sin embargo nosotros consideramos que la palabra laboral está perfectamente aceptada por la real academia de la Lengua Española, y significa todo lo relativo al trabajo. Ambos vocablos tanto el italiano como el castellano derivan del latín por lo que la denominación está perfectamente utilizada y es sinónimo de Derecho del Trabajo, que es más aceptada en nuestro país porque nuestra ley de la materia se nombra "Ley Federal del Trabajo". Algunos estudiosos han llamado a la disciplina Derecho Obrero, lo que creemos es incorrecto puesto que de su sola denominación se desprende que se limita el campo de acción y deja fuera a aquellas actividades laborales que no pueden ser clasificadas como actividades obreras, entre los que se encuentran los profesionistas,

agentes de ventas, trabajadores domésticos, deportistas o taxistas por mencionar algunas. También, la denominación anterior deja fuera a la parte patronal que consideramos indispensable para la existencia del vínculo laboral, puesto que es parte de la relación simbiótica trabajador-empresario, y la falta de uno hace imposible la existencia del otro. Por último mencionamos que al Derecho del Trabajo también se le conoce como Derecho Social, y como ya vimos en el punto anterior, el Derecho Social abarca mucho más que la sola disciplina del Derecho del Trabajo, al considerar instituciones como el Derecho Agrario, el Derecho Económico y el Derecho a la Seguridad Social.

Podemos decir que el Derecho del Trabajo es la rama del Derecho Social, que se encarga de agrupar las normas jurídicas que regulan las relaciones entre patrones y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, así como lo que concierne a las profesiones y a la forma de prestación de los servicios.

1.8. Descripción Del Derecho a La Seguridad Social.

Como hemos visto con anterioridad, el Derecho de la Seguridad Social es una rama del Derecho Social. Existen autores que afirman que la Seguridad Social, forma parte del Derecho del Trabajo; sin embargo considerando que la seguridad social, es una disciplina que en nuestro país cuenta con su propia ley, como lo es la Ley del Seguro Social; existe un sin

número de bibliografía de la materia; que las controversias se dirimen ante el mismo Instituto creado para administrar la Seguridad Social como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social, o ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en la que cuenta con sus propias juntas especiales; que se imparte en las escuelas como un curso separado; que tiene sus propias Instituciones como el mencionado Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que se han creado sus propios procedimientos y procesos, nosotros consideramos que se trata de una disciplina independiente al Derecho del Trabajo que quizá se preste a confusiones debido a que la Seguridad Social fue enfocada principalmente a la clase trabajadora.

Rubén Delgado Moya afirma que es un absurdo confundir los dos derechos, o peor aun tratar de hacer depender al Derecho de la Seguridad Social al Derecho laboral, y resalta:

"...De estos dos derechos integradores del Derecho Social, el mas efectivo, en cuanto a la reivindicación de los económicamente débiles, es de la seguridad social, porque en tanto el Derecho del Trabajo se preocupa, principalmente, por la reivindicación del hombre trabajador, el Derecho de Seguridad Social pretende reivindicar al hombre-hombre, en todos sus aspectos y sin distinción de ninguna especie. En síntesis: el Derecho laboral, por ser clasista, ya que únicamente tutela y protege los

derechos e intereses de la clase trabajadora, es menos reivindicatorio del género humano; en tanto que el Derecho de Seguridad Social, por referirse a toda la especie humana en sus normas tuteladoras, es un Derecho absolutamente reivindicatorio de todos y especialmente de aquellos que requieren su protección: los económicamente débiles...".²

En otra obra el Dr. Rubén Delgado Moya es contundente al decir:

"...La seguridad Social, en sí, es un Derecho autónomo. Sin embargo, se le hace depender del Derecho social, más que nada por razones de método y por cuestiones prácticas en cuanto a su enseñanza. Esto, en síntesis, no es trascendente. Lo que importa, en todo caso, es la finalidad que entraña, restituir al hombre su calidad de persona humana...".³

En suma podemos decir que el Derecho de la Seguridad Social es el conjunto de normas jurídicas encargadas de tutelar y proporcionar a los económicamente débiles un mínimo de beneficios y derechos a todo hombre,

² Ibidem p.136

³ Delgado Moya, Rubén. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Editorial Sista S.A. de C.V. México. 1991. p. 153.

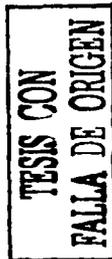
propios de su naturaleza, a través de los organismos creados por el estado para tal efecto.

1.9. Descripción de patrón.

El diccionario define al patrón como protector, defensor, dueño de un esclavo, dueño de la casa, señor, amo, el que manda, el que dirige. En esta definición el patrón tiene una posición de superioridad con respecto del trabajador. En lo que concierne al Derecho del Trabajo, consideramos que tanto patronos como trabajadores se encuentran en igualdad de circunstancias, envueltos en una simbiosis donde uno no es nada sin el otro, pues nadie ha visto por ahí un patrón que no tenga trabajadores, y cuando se dice que "uno es su propio patrón", también lo es de sí su propio trabajador.

Es importante mencionar lo que dice el Lic. Juan B. Climent Beltrán:

"...El término patrón ofrece una mayor precisión jurídica que otros utilizados como equivalentes, tales como "empleadores" usado por la Organización Internacional del Trabajo, o el de "empresarios", pues no todos los empleadores son verdaderamente patronos, ya que pueden ser



representantes o intermediarios, ya se trate de persona física –como en el servicio doméstico, o el profesionista respecto de su personal auxiliar-, o de persona moral –asociaciones si fin lucrativo, sindicatos, organismos de beneficencia y culturales- que también tienen el carácter de patrón respecto de trabajadores asalariados a su servicio... ”.⁴

La descripción mas útil se encuentra en el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, que define al patrón de la siguiente forma:

"Artículo 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores."

1.10. Delimitación del Instituto Mexicano Del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como fundamental objetivo, otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias la protección suficiente y oportuna ante contingencias tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez o la muerte. Este seguro no abarca solamente la salud,

⁴Esfinge Climent Beltrán, Juan B. LEY FEDERAL DEL TRABAJO Comentarios y Jurisprudencia. Editorial. S.A. de C.V. Séptima Edición México. 1993. p. 53.

sino también a los medios de subsistencia, cuando por enfermedad en forma temporal o permanente el trabajador se encuentra imposibilitado de trabajar.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es el principal instrumento de la seguridad social, cuya finalidad es garantizar el Derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El artículo 5 de la Ley del Seguro Social establece que la organización y administración del Seguro Social, en los términos están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con carácter de organismo fiscal autónomo llamado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

Es importante estudiar lo que expresa Patiño Camarena:

"...No se puede menos que formular un amplio reconocimiento a la generación hacedora del Seguro Social, ya que desde la expedición de la primera Ley del Seguro Social, el IMSS, representa uno de los esfuerzos más eficaces para atender las

demandas de la población trabajadora en materia de protección de la salud...⁵

1.1.1. Descripción de "medios de impugnación".

Los medios de impugnación son los actos de refutar, contradecir o combatir una actuación judicial o de cualquier índole, emitida por autoridad competente. Proviene del latín *impugnatio* que significa acción y efecto de impugnar. En Derecho significa la acción de refutación, objeción, contradicción, tanto las referentes a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, como a las resoluciones jurisdiccionales que sean firmes y contra las cuales cabe algún recurso. En razón de que en nuestro Estado Mexicano no existe una auténtica y radical separación o división de poderes y toda vez que también aplican el Derecho órganos administrativos, ante los cuales, en su caso, es posible también impugnar sus resoluciones administrativas, podemos ampliar esta descripción de medio de impugnación también a estas resoluciones administrativas, siempre que en la ley aplicable exista la posibilidad de inconformarnos con tales resoluciones.

Los medios de impugnación de las sentencias consisten precisamente en las facultades otorgadas a las partes en un litigio para obtener de los órganos jurisdiccionales un nuevo examen de las cuestiones que han sido objeto de una decisión anterior.

⁵ Patiño Camarena, E. Javier. INSTITUCIONES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD

El Derecho de impugnar las sentencias o resoluciones no es mas que la facultad de obtener ante un Tribunal Jurisdiccional jerárquicamente superior o en algunos casos, como el que nos ocupa ante el mismo Tribunal Jurisdiccional que ha producido la primera resolución, un nuevo estudio de una controversia que ha sido objeto de un examen anterior.

Dentro de los medios de impugnación de las sentencias o resoluciones se distinguen los medios ordinarios que son aquellos que llevan el examen de la cuestión a un órgano jurisdiccional superior y los extraordinarios donde el nuevo análisis de la cuestión se hace ante el mismo órgano que dictó la resolución. Dentro de los medios de impugnación se encuentra la apelación, el juicio de amparo, la revocación, la oposición del tercero y la regulación de competencia entre otros.

1.12. Concepto de "recurso".

El recurso es un medio de impugnación que la ley establece para inconformarse respecto de actos de autoridad o de la contraparte en el juicio. En el recurso administrativo cada uno de los particulares puede inconformarse contra las resoluciones administrativas y ante los propios organismos de la Administración. El recurso de inconformidad lo establecen

algunas leyes administrativas para el efecto de impugnar resoluciones de autoridad adversas al interés de quien lo promueve.

1.13. Delimitación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa y fiscal, resolviendo, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares.

2. CAPITULO SEGUNDO.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS, EXTRANJEROS Y NACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

2.1. Preliminares.

Cualquier estudio estaría incompleto si aunque sea someramente no nos preocupáramos por conocer los antecedentes históricos de la seguridad social. En este capítulo estudiaremos los albores de la Seguridad Social. Para entenderla identificaremos conceptos importantes como la Caridad, el Mutualismo y la Solidaridad. Fuera de nuestro país analizaremos Estados como Alemania, Inglaterra y Estados Unidos. En México, examinaremos la Seguridad Social desde la época precolombina, hasta las reformas del 20 de diciembre del 2001, para estar en la posibilidad de abordar en el capítulo siguiente, el marco jurídico regulador de esta, el recurso de inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.2. Conceptos fundamentales.

2.2.1. Caridad.

Por Caridad entendemos la norma moral de tipo religioso, trascendente en el terreno celestial al recibir una recompensa, mientras no se

espere a cambio ningún galardón en el ámbito terreno. Concretamente consiste en la ayuda desinteresada al necesitado y al desvalido.⁶

Durante la edad media, la podemos ubicar del siglo V al siglo XV d.c., el clero creó establecimientos para socorrer las necesidades humanas entre las que se fundaron escuelas para enseñar a los ignorantes, hospitales para aliviar a los enfermos, asilos para el cuidado y educación de los huérfanos, y organizaciones para la asistencia domiciliaria de los dolientes y necesitados. Si intervenía el clero se consideraba beneficencia de tipo eclesíástico y privada si los que en ella injerían eran laicos, aun y cuando estuvieran inspirados por esta caridad religiosa.

A diferencia del Seguro social, los beneficiados no podían ser sujetos activos de un Derecho en contra de quien les prestaba esta asistencia. El monto de la ayuda o servicio estaba a expensas de la disposición económica de quien prestara la ayuda o caridad y no de la necesidad de las personas. En algunos casos se consideró titulares de los bienes adscritos a estas organizaciones como hospitales y hospicios a los pobres, enfermos y analfabetas, así como a muchos santos católicos.

2.2.2. Mutualismo.

El mutualismo es la tendencia a la ayuda mutua manifiesta en cualquier forma de colectivismo. Es un movimiento cooperativo para formar

⁶ Briceno Ruiz, Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES. Editorial Harla S.A. de C.V.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sociedades de ayuda recíproca e interdependientes entre sí, en diversos sectores como el trabajo, el campo y la educación.

Aunque se dice que en la Grecia antigua no existieron instituciones encaminadas a remediar los daños sociales y las eventualidades del hombre, Platón en su obra *La República*, encuentra una solución a los males sociales. El maestro Alberto Briceño Ruiz nos da un breviarío que a continuación se transcribe:

"...Un estado es una integración de quienes tienen necesidades y de quienes aportan los medios para satisfacerlas. Si las necesidades elementales del hombre en la primera sociedad son el alimento, la habitación, el vestido y el calzado, se impondrá entonces la existencia de un agricultor, de un albañil, de un tejedor y de un zapatero..."⁷

Existieron en Roma diversas instituciones que organizaron la asistencia a los asociados con el propósito de aminorar las consecuencias de la inseguridad social. Los colegios romanos fueron sociedades de socorro mutuo. En ellas se otorgaba a los asociados ayuda en funerales y exequias, así como se proveía alimento y se enterraba a los pobres que morían, se salvaguardaba a los indigentes y huérfanos, y se apoyaba a los ancianos.

México. 1987. p. 49.

⁷ Briceño Ruiz, Alberto. Op. Cit. p. 46.

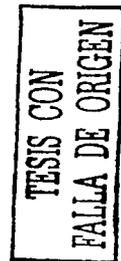
Los colegios romanos son el primer testimonio del concepto de mutualismo en la historia del ser humano.

2.2.3. Solidaridad.

La solidaridad consiste en el modo de unirse para convenir una asistencia solidaria a los más necesitados y resolver con un indudable significado social, los riesgos naturales de la vida.

En las localidades de origen germano, surgen grupos denominadas guildas que amparan a los necesitados. Organizaban comidas comunales para los pobres, les prestaban asistencia mutua en caso de enfermedades y se defendían en forma solidaria ante sus agresores. Las Cofradías de artesanos eran agrupaciones de hombres dedicados a la misma actividad, para laborar de manera colectiva.

En la caridad y el mutualismo no se constituyeron derechos ante la sociedad. La caridad, digna como intenciones y acciones, fue un compromiso moral pero no un Derecho. En el mutualismo, los socios adquirían el Derecho limitado a los términos de los estatutos únicamente. Con el paso del tiempo estos procedimientos se desarrollaron en lo que conocemos como previsión social, en donde se crearon sistemas de asistencia pública y privada para la ayuda de los enfermos y necesitados, que funcionaron con eficacia y deficiencia a la vez; es decir constituyó un gran avance en esta materia,



aunque en sus orígenes estos procedimientos fueron un tanto cuanto insuficientes.

Así, estos son los elementos, o primeros antecedentes, en esta materia.

2.3. Antecedentes Históricos Extranjeros.

2.3.1. Alemania.

Los seguros sociales emergen en Alemania, Francia e Inglaterra a finales del siglo XIX. Mientras los patrones necesitaron más trabajadores, mayores fueron los accidentes y siniestros registrados. Con la invención de máquinas de vapor, eléctricas y combustión interna, mayores fueron los riesgos que iban desde la incapacidad temporal parcial, hasta la muerte del trabajador. El remedio no se hizo esperar y afloraron sindicatos en aras de proteger a la clase obrera, tanto para prevenir los riesgos de trabajo, como para ayudar a los accidentados.

Otto von Bismarck, canciller de Prusia, promulga en 1881 las primeras leyes que establecen y reglamentan un Seguro Social, en un intento de ganar fuerza política en contra del movimiento socialista de la época y atraer a las clases económicamente débiles, dentro de las que se encuentran los trabajadores. En esta legislación Bismarck contempla como función del

Estado, la de salvaguardar los derechos de los asalariados cuando no podían trabajar e incluye pensiones para los viejos trabajadores.

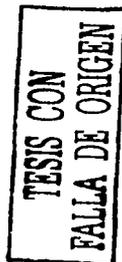
Entre 1883 y 1911 se crean leyes y códigos que establecen el seguro obligatorio contra enfermedades, accidentes de trabajo de los obreros y empleados en la industria y de invalidez y de vejez, así como la previsión del desempleo. El patrón sufragaba los gastos del seguro en lo concierne a los accidentes de trabajo, y se repartía la carga con el trabajador respecto a enfermedades e invalidez.

En estas leyes pueden observarse importantes antecedentes como es la participación del trabajador en las cuotas al Seguro Social, así como la intervención de los sectores patronal y obrero, en la administración del sistema de seguros, así como del Estado como representante social.

En 1918 se establecen en la Constitución de Weimar derechos de conservación de la salud, protección a las mujeres embarazadas, pensiones por vejez, enfermedad y accidentes de trabajo.

2.3.2. Inglaterra.

El Seguro Social en Inglaterra nace por iniciativa del Gobierno, de igual forma como una jugada política para contrarrestar el movimiento socialista. En 1893 el gobierno designó una comisión encargada de estudiar



el problema de la ancianidad desvalida y la que señaló como remedio el fomento al ahorro personal y el desarrollo de las sociedades de socorro mutuo y beneficencia. En 1899, la Cámara de los Comunes, designó una nueva comisión para el problema planteado y en esta ocasión se indicó que la solución radicaba en la creación de un sistema de pensiones.

Entre 1907 y 1925 se expidieron en Inglaterra diversas leyes y normas de previsión y seguridad social. Dichas normas regulaban cuestiones como la protección y cuidado de la salud y condición física de los menores en las escuelas públicas; jornada de ocho horas para los trabajadores de las minas; vivienda barata y digna para los obreros; sistemas de paro forzoso; seguros de invalidez, vejez, viudez y orfandad en las que se establecieron pensiones para la viudas, huérfanos y ancianos a partir de los 65 años.

En forma tripartita, con aportaciones del Estado, del sector patronal y de los trabajadores, se financiaba el seguro contra la vejez, y el desempleo. Y organizaciones sin fines de lucro y sindicatos hacían las veces de administradores de la seguridad social.

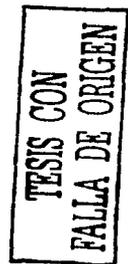
En 1941, durante plena segunda guerra mundial, Winston Churchill, reconoce a la salud tal jerarquía que encarga su resguardo a un servicio de salubridad que avale cualquier asistencia médica. Concede derechos importantes a la mujer como el de la maternidad, al incapacitar con goce de sueldo a la madre durante trece semanas y el de otorgar a la viuda una

pensión, dependiendo de su edad. Aquella que tuviera más de sesenta años recibía una cantidad mayor que la viuda joven.

2.3.3. Estados Unidos de América.

En 1935 se promulgó la Ley de Seguridad Social. Entró en vigor cuatro años mas tarde y en ella se tomaron en cuenta primordialmente los riesgos de la inseguridad a las que se enfrentaban las familias y trabajadores estadounidenses. Tras once años de probar la eficiencia de esta ley se concluyó robustecer el programa de Seguridad Social y establecer otras disposiciones tendientes a elevar el bienestar de las familias norteamericanas.

En 1941, el presidente Franklin D. Roosevelt, declaró que la economía social de los Estados Unidos de América, requería una recuperación rápida que admitiera proteger a un número superior de personas por medio de pensiones de vejez y seguros contra el desempleo; aumentar ventajas para conseguir asistencia médica apropiada y pensar en un sistema mas conveniente por medio del cual las personas pudieran gozar de un trabajo dignamente remunerado.



2.4. Antecedentes Históricos Nacionales.

2.4.1. México de la Época Precolombina hasta las reformas Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2001.

No sabemos con certeza de la existencia de antecedentes de la Seguridad Social en la época precolombina. De una manera muy ligera el Contador Público Alfredo Murueta Sánchez, describe lo siguiente:

"...En México, el régimen de Seguridad Social se identifica desde la época precortesiana, al establecerse las cajas de comunidades indígenas con aportaciones para cubrir contingencias..."

Y continúa describiendo brevemente el contador:

"...Posteriormente, en el año de 1770 se implantaron los Montepíos de viudas y pupilos con un sistema de descuento al jornal a efecto de acumular cantidades que sirvieran de respaldo para subsanar infortunios tanto del trabajador como de sus familiares..."

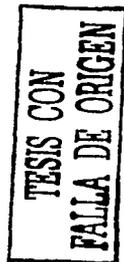
A principios del siglo XX y todavía con Don Porfirio en el poder, se expidieron dos leyes que reconocían por primera vez en el país, la obligación de la parte patronal para atender a sus empleados en caso de riesgo profesional.

² Murueta Sánchez, Alfredo. 105 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SEGURO SOCIAL. Autor-editor. Tercera Edición. México. 1993.

El 30 de abril de 1904, en el Estado de México, se obligó a los patrones a pagar a sus trabajadores una indemnización y atención médica por tres meses, en caso de que ocurriera algún riesgo profesional. En caso de muerte del trabajador se obligaba al patrón a pagar una indemnización de quince días de sueldo y los gastos del sepelio. En el año de 1906, en el Estado de Nuevo León, el ilustre Bernardo Reyes, quien ocupaba el cargo de gobernador del estado, expidió la Ley sobre accidentes de trabajo, muy similar a la promulgada en el Estado de México.

En el año de 1913 el Presidente Carranza declaró en Hermosillo Sonora, que se debía comenzar la lucha social, resaltando la prevención y atención de los riesgos profesionales. Y el 7 de octubre de 1914, se promulgó una ley en el Estado de Jalisco que disponía que el trabajador destinara un depósito del cinco por ciento por lo menos, de su paga, con el fin de instituir un servicio de mutualidad. En 1915 en Yucatán, se expide la Ley del Trabajo considerando un sistema de seguros sociales y, publicando también una Ley para instaurar la seguridad mutualista contra riesgos, vejez y muerte, mediante el depósito de parte de los trabajadores de una cantidad sobre sus salarios.

También en el año de 1915 se formuló un proyecto de ley de accidentes que otorgaba pensiones e indemnizaciones a los trabajadores con cargo al patrón si éstos llegaban a tener una enfermedad profesional o accidente laboral.



Sin embargo es hasta el año de 1917 en donde se fijan las bases para la Seguridad Social en México y precisamente el cinco de febrero de ese año, se establece en el artículo 123 de la constitución revolucionaria, la necesidad de crear cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares, y que hasta el año de 1929 fue modificado por considerar de utilidad pública a la expedición de la Ley del Seguro Social. Las leyes expedidas por los Estados con anterioridad quedaron sin efecto al reformarse la fracción XXIX del artículo 123 constitucional otorgándole la facultad única y exclusiva al Congreso federal para legislar en materia laboral y seguridad social.

Ya para ese entonces se consideraba la conformación de un instituto nacional de seguros sociales, de administración tripartita, con la corresponsabilidad económica principal y única del sector patronal. Las protestas no se hicieron esperar por parte de los empleadores. Los patrones no querían pagar sus cuotas, y creían ilusamente que otros sectores también deberían de aportar.

En el sexenio del Presidente Cárdenas (1934-1940), se hicieron varios intentos para consolidar los ideales revolucionarios en el rubro de la seguridad social, sin embargo estos proyectos fueron infructuosos dada la fuerte crisis originada por la expropiación petrolera que requería de la atención inmediata y exclusiva del gobierno federal.

Entrada la Segunda Guerra Mundial, México firma la Carta del Atlántico que compromete a los firmantes a buscar instituciones que procuran la seguridad de los hombres y de su preocupación por vivir libres de temores y de necesidades.

Es por eso que el Presidente Ávila Camacho, después de formar la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, propuso que se cumpliera con uno de los ideales de la Revolución Mexicana y asegurar la protección de sus trabajadores, sus percepciones, la capacidad para producir y el bienestar social.

La Ley del Seguro Social de 1943 determina que la finalidad de la Seguridad Social es garantizar el Derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social fue creado en 1943 como administrador de la Seguridad Social. Un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con la encomienda de llevar a cabo los ideales revolucionarios.

Las primeras décadas de vida del Instituto Mexicano del Seguro Social fueron tiempos difíciles, los patrones se negaban a pagar sus

aportaciones, y hubo uno que otro líder obrero desorientado que se les unió en sus protestas al sector patronal.

Es hasta el año de 1970 cuando se reconoce la importancia de hacer llegar los beneficios del Instituto Mexicano del Seguro Social a todos los mexicanos, bajo el concepto de Seguridad Social integral, enarbolando el nombre "Programa IMSS-Solidaridad".

El 20 de diciembre de 2001 se reforman, adicionan y derogan numerosos artículos de la Ley del Seguro Social. Seguramente lo mas destacado es el carácter otorgado al Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo Fiscal Autónomo. En materia de inconformidades se reforma el artículo 294, el que le permite al trabajador asistir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso de inconformidad ante el mismo Instituto, y al patrón, le permite acudir al Tribunal Fiscal de la Federación sin necesidad de inconformarse ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

3. CAPITULO TERCERO.- MARCO JURÍDICO REGULADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

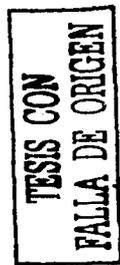
3.1. Preliminares.

En este capítulo estudiaremos el Marco jurídico regulador del recurso de inconformidad; conjuntos legales como la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, la Ley del Seguro Social, el Reglamento del Recurso de Inconformidad, y disposiciones supletorias como el Código Fiscal De La Federación, la Ley Federal Del Trabajo, y el Código Federal De Procedimientos Civiles.

Por otro lado también veremos ante quién debe interponerse el recurso de inconformidad, los requisitos que deben cubrirse, los términos que deben tomarse en cuenta, la forma en que deben de hacerse las notificaciones, y las causales de improcedencia y sobreseimiento del recurso.

3.2. Marco jurídico regulador.

La Seguridad Social en nuestro país nace como consecuencia de un movimiento armado. La revolución mexicana de 1910 dio pauta a que se



incluyeran por primera vez cuestiones de Seguridad Social en la Ley Fundamental, precisamente en el artículo 123. Pero es hasta el año de 1942 en donde se promulga una ley reglamentaria de la materia, y desde aquel entonces se contempla al recurso de inconformidad como medio de control de la legalidad de los actos del Instituto.

3.2.1. La Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

Podemos decir que la Revolución Mexicana abrió paso para la creación de la Ley del Seguro Social, y son precisamente esta Ley reglamentaria y sus instituciones, las que consecuentemente han evitado otra revolución.

El Constituyente Queretano del 5 de febrero de 1917 originalmente consideró en la Carta Magna como de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines semejantes, por lo cual propuso que tanto el gobierno federal como el de cada Estado debería de fomentar la organización de instituciones para infundir e inculcar la previsión popular.

El catedrático Anaya Sánchez, al respecto nos cultiva con lo siguiente:

"... En efecto, el Congreso Constituyente de Querétaro estableció, para responder a las nuevas exigencias de la sociedad, las Garantías Sociales en los términos del artículo 123 Constitucional. El trabajo subordinado quedó protegido para siempre por primera vez en el mundo, pues se elevó a la categoría de Ley Fundamental, lo que en épocas anteriores no se había hecho meritorio más que a formar partes de las leyes secundarias, Reglamentos, circulares o bandos..."⁹

Sin embargo, es hasta el 31 de diciembre de 1942, que se promulgó la Ley del Seguro Social, la que fue publicada el 19 de enero de 1943, y que nació como consecuencia de la fracción vigésimo novena de la Constitución Federal que consideró de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social, la que comprendería seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Después de varias reformas posteriores la fracción mencionada nos da el fundamento constitucional de la Seguridad Social que a la letra dice:

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

⁹ Anaya Sánchez, Federico. DERECHO OCUPACIONAL. Editorial N.U.E.V.A. Primera Edición. México. 1956.

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...".

3.2.2. La Ley del Seguro Social.

Vicente Santos Guajardo nos entusiasma con sus palabras al prologar en el año de 1943, una obra del naciente Instituto Mexicano del Seguro Social, en la que dijo lo siguiente:

"...Nadie desconoce ya la gran importancia que la Seguridad Social tiene ya en el mundo. En los planes destinados a desarrollarse en la post-guerra por los gobiernos democráticos, aparece este sistema como postulado fundamental en la futura organización de los pueblos. México ha realizado diversos intentos para establecer un régimen racional y eficiente que proteja a los trabajadores y a sus familiares contra los riesgos a que los somete la existencia y desarrollo de sus labores

profesionales. La ley Mexicana del seguro social promulgada recientemente, representa la suma de esos esfuerzos anteriores y la síntesis de la doctrina y de las mejores experiencias logradas en otros países. Esta ley, que satisface un imperativo constitucional, es el coronamiento de la obra legislativa mexicana protectora de los trabajadores...¹⁰

Ya desde esta ley de 1943 se contempla en el artículo 133 al recurso de inconformidad como medio de defensa de los patrones, de los asegurados y de los beneficiarios. El texto original del artículo 133 de la primera Ley del Seguro Social se transcribe a continuación:

... "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 salario y distribución de empresas por clases y grados de riesgos, se acudirá ante el Consejo Técnico, el cual, oyendo en defensa el interesado, decidirá en definitiva. El Reglamento fijará los plazos y la forma de hacer valer la inconformidad..."

¹⁰ Instituto Mexicano del Seguro Social. Autores Varios. EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO. Cooperativa

Por lo que respecta a los trabajadores y sus beneficiarios, se les concede como segunda instancia el acudir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver sus controversias con el Instituto Mexicano del Seguro Social, y las disconformidades con los patrones se solventarían por los Juzgados de Distrito, por considerarse a las aportaciones hechas al Instituto, como títulos ejecutivos de competencia federal, aunque casi inmediatamente después se reformó esta circunstancia para determinar que la instancia judicial a la que debía asistir el patrón como segunda opción era el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, al calificarse a las aportaciones ya no como títulos de crédito sino como una obligación de carácter fiscal.

Del artículo 133 antes transcrito también se desprende la expedición de un Reglamento que regulara al recurso de inconformidad que tardó más de siete años en expedirse. Este Reglamento se expidió hasta el año de 1950 y sufrió reformas importantes en el año de 1973 y 1997.

En la Ley del Seguro Social de 1973, se introdujo el término "acto definitivo que se considere impugnabile", que incluía en forma genérica cualquier otro concepto como admisión al seguro, Derecho a prestaciones, cuantía de pensiones y subsidios, distribución de asegurados y de patrones en los diversos grupos de salario y distribución de empresas por clases y grados de riesgos.

El fundamento legal del recurso de inconformidad quedó plasmado en el artículo 274 de la Ley mencionada y establecía lo siguiente:

"...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 los 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 hubieren sido impugnadas en la forma y términos que señale el Reglamento correspondiente, se considerarán consentidos..."

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social quedó ubicado en el artículo 294 en el año de 1997. Actualmente, aunque no con el mismo texto, es el fundamento legal para el Reglamento que a lo largo de este capítulo estudiaremos.

Precisamente el 20 de octubre de 2001, se publicaron en el diario oficial de la Federación, nuevas reformas que establecen lo siguiente:

"...Artículo 294. Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, podrán acudir en inconformidad en la forma y términos que establezca el Reglamento, o bien proceder en los términos del artículo siguiente.

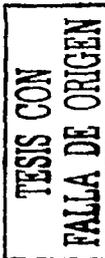
Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el Reglamento correspondiente, se entenderán consentidos..."

Es decir, en estas nuevas reformas ya no se menciona ni al Consejo Técnico, ni a los consejos consultivos delegacionales, y le da plena autonomía al Reglamento del recurso de Inconformidad para establecer su propio procedimiento para la tramitación del recurso de inconformidad. Por lo que respecta a los trabajadores asegurados o sus beneficiarios, les permite el artículo 295 de la ley del Seguro Social de 2001, interponer en segunda instancia sus reclamaciones ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, o bien directamente ante la Junta sin necesidad de agotar previamente el

recurso de inconformidad. Tocante a los patrones y demás sujetos obligados las controversias en segunda instancia se resolverán por medio del nuevo Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación pudiendo los patrones interponer su reclamación directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin necesidad de agotar la instancia ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

3.2.3. El Reglamento del Recurso de Inconformidad.

El treinta de junio de 1997, fue emitido el nuevo Reglamento del Recurso de inconformidad por él en aquel tiempo Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. En el se delimita a la esfera de competencia en el saber del recurso de inconformidad, los requisitos que deben seguirse, los documentos que deben de acompañarse y los períodos para la interposición. En este Reglamento se brinda un apartado respectivo para la tramitación del recurso, la manera de ofrecer las pruebas y su recepción, los términos para su desahogo y el pronunciamiento de la resolución relativa. Conjuntamente normaliza el modo de interposición del recurso de revocación, la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, en el que por su importancia también se señala la autoridad encargada de regular este procedimiento, y un artículo especial que regula las suplencias en caso de ausencias. Todas estas cuestiones serán analizadas en detalle a lo largo de este capítulo.



3.3. La supletoriedad.

A falta de disposición expresa en el Reglamento de inconformidad se aplicarán supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Derecho Común. Por regla general, las disposiciones contenidas en dichos ordenamientos no pueden contravenir la Ley del Seguro Social o sus Reglamentos. Creemos que la Ley del Seguro Social, debería de considerarse principalmente como fuente supletoria del Reglamento en comento, precisamente por contener las normas jurídicas que regulan a la Seguridad Social en nuestro país, incluida la forma de inconformarse.

3.3.1. El Código Fiscal De La Federación.

Tenemos que tomar en consideración que existe siempre un efecto fiscal cuando se trata de actos en donde intervienen patrones en contra de actos del Instituto Mexicano del Seguro Social. El artículo 5 de la ley del Seguro Social, reformada el 20 de diciembre de 2001, además de darle al instituto el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, también se lo da de organismo fiscal autónomo. Por esa razón tanto las normas que regulan al recurso de inconformidad, así como la manera de solicitar la nulidad de la resolución de primera instancia, se rigen por las normas del Derecho Procesal Fiscal.

3.3.2. La Ley Federal Del Trabajo.

Tanto la Ley del Seguro Social como la Ley Federal del Trabajo, tienen su fundamento Constitucional en el artículo 123. La primera tiene como objetivo regular las normas que garanticen la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia, y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo de los trabajadores mexicanos; la segunda, dictar las reglas para conseguir el equilibrio y la justicia social entre trabajadores y patrones. Por tal situación y al estar ligadas íntimamente estas dos disciplinas es menester suplir las lagunas contenidas en un pequeño Reglamento, con las contenidas en la madre ley como lo es la Ley Federal del Trabajo.

Por otro lado el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo señala que a falta de disposición expresa en dicho ordenamiento y sus Reglamentos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los tratados internacionales, se tomarán en cuenta disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichas leyes, los principios generales del Derecho, los principios generales de justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

Creemos que el Reglamento en estudio debería de considerar estas fuentes formales como supletorias pues están íntimamente ligadas a la llamada lucha reivindicatoria de los económicamente débiles.

3.3.3. El Código Federal De Procedimientos Civiles.

Por la misma razón que descubrimos en el punto anterior es aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, pues en el siglo pasado y antepasado el Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social eran una rama del Derecho Privado, Civil y Mercantil, y aunque desde el año de 1917, hayan conquistado su autonomía como ramas jurídicas independientes, no pueden negar su origen con las reminiscencias que del Derecho privado en ellas existen.

3.3.4. El Derecho Común.

El Derecho Común es un término ambiguo según la exposición de motivos de la ley Federal del Trabajo de 1970. Ya hemos analizado la amplia relación que existe entre el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho del Trabajo, y precisamente los estudiosos de esta última rama discrepan si el Derecho Común debe de ser una fuente supletoria. Para Alberto Trueba Urbina, el Derecho Común debe de permanecer como una disciplina apartada y alejada del Derecho del Trabajo. El considera que:

"...el Derecho Común aun conserva sus líneas burguesas de autonomía de la voluntad e igualdad de los hombres ante la ley y en el proceso, principios individualistas y liberalistas; en tanto que las normas de trabajo que se derivan del artículo

123 de la constitución, de carácter social, no solo limitan la autonomía de la voluntad, sino que establecen reglas de desigualdad entre trabajadores y patrones, con objeto de proteger y tutelar aquellos, a fin de que puedan compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y la cultura; pero los principios generales de justicia social comprenden también los derechos reivindicatorios del proletariado para recuperar la plusvalía, que desde la Colonia hasta nuestros días origino el régimen de producción capitalista en nuestro país, en constante desarrollo...¹¹

Este punto de vista de tintes comunistas pasa por alto que el origen de cualquier Derecho, incluidos el del trabajo y el de la seguridad social, ambas ramas del Derecho Social, encargados de reivindicar a los económicamente débiles, es precisamente el Derecho Común, y por eso nos inclinamos al punto de vista del Dr. Néstor de Buen Lozano que dice:

"...los argumentos en contra de ese divorcio radical que el legislador de 1970 ha intentado producir. Baste señalar que no se justifica tal medida, que se apoya en una lamentable confusión

¹¹ Trucha Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa S.A. Tercera Edición. México.

a propósito del cual es la función del Derecho Común, cuya naturaleza de instrumento técnico, de apoyo a todas las demás disciplinas no puede ignorarse. Y lo que es grave respecto del Derecho sustantivo, atenuado solamente por el mayor desarrollo que ha tenido en ese aspecto el Derecho del Trabajo, se torna dramático cuando se trata del Derecho procesal, aun excesivamente inmaduro para poder funcionar sin el apoyo de las disposiciones procesales civiles que no se opongan a la especial manera de ser de los conflictos laborales...⁴²

De tal forma creemos que el Reglamento del recurso de inconformidad está correctamente redactado al incluir al Derecho Común como fuente supletoria, que principalmente podría aplicarse en forma adjetiva.

3.4. La Competencia.

El propio Instituto Mexicano del Seguro Social se convierte en juez y parte al encargarse de conocer del recurso de inconformidad. El Instituto orgánicamente se integra por la Asamblea General, el Consejo Técnico, la

1975. p. 264.

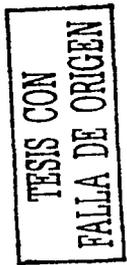
⁴² De Buen Lozano, Néstor. DERECHO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición. México. 1977. p. 422.

Comisión de Vigilancia y la Dirección General. La Asamblea general es el órgano supremo del Instituto. Se integra por diez miembros del ejecutivo federal, diez representantes patronales y diez representantes obreros. Es presidida por el Director General del Instituto y se reúne cuando menos una vez al año. En dicha reunión se discute el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente.

La Comisión de Vigilancia tiene funciones de guardia y control del Instituto Mexicano del Seguro Social, particularmente respecto al manejo de las reservas y recursos. Se integra por seis miembros, dos de cada sector, pero el Ejecutivo Federal puede reducir el número a uno por representación.

El Director General preside las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; ejecuta los acuerdos del consejo; es el representante legal del Instituto Mexicano del Seguro Social entre otras cosas.

Anteriormente hemos analizado que el recurso de inconformidad se presenta ante el mismo Instituto del Seguro Social. Los órganos del Instituto que intervienen son el Consejo Técnico, y los Consejos Consultivos Delegacionales.



3.4.1. El Consejo Técnico.

El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y administrador del Instituto y se integra por 12 miembros, cuatro de cada sector obrero y patronal y cuatro del gobierno. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión Social y el Director General son consejeros del gobierno sin perjuicio de lo señalado anteriormente.

Dentro de las atribuciones del Consejo Técnico, están las de aprobar la estructura orgánica base del Instituto (que actualmente se encuentra conformado por direcciones regionales y delegaciones); así como conocer y resolver de oficio o a petición del Director General, aquellos asuntos (entre los que se encuentran los recursos de inconformidad) que por su importancia o trascendencia lo ameriten.

El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten en los Consejos Consultivos Regionales en el ámbito de su competencia, y tiene la facultad de atracción sobre aquellos asuntos de inconformidad que considere relevantes.

Las resoluciones que dicte el Consejo Técnico se emitirán siguiendo las disposiciones señaladas en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, para los Consejos Consultivos Delegacionales.

3.4.2. El Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Secretario General del Instituto es el encargado de tramitar el recurso de inconformidad con apoyo en la Dirección General Jurídica y está facultado para dejar sin efectos el acto impugnado en el caso de que se advierta notoriamente que el acto no consta por escrito, no se señale la autoridad que lo emite, no se encuentre fundado y motivado, no se ostente la firma del funcionario o la resolución administrativa sea ilegal.

El Secretario General del Instituto Mexicano del Seguro Social gozará de las mismas facultades que en materia de tramitación del recurso, y elaboración el proyecto de resolución, están conferidas al secretario del Consejo Consultivo Delegacional y a las que mas adelante detallaremos.

3.4.3. Los Consejos Consultivos Regionales.

Los Consejos Consultivos Regionales y los Consejos Consultivos Delegacionales, así como las Delegaciones, las Subdelegaciones, y las Oficinas para cobros, nacen como consecuencia de la reforma administrativa a la Ley del Seguro Social de 1973. Con esta medida se refuerza el proceso

de desconcentración y simplificación administrativa. Briceño Ruiz lo describe de la siguiente manera:

"...El empeño por desconcentrar facultades se ha venido realizando con mayor énfasis en los últimos años, lo que trae aparejada la creación de organismos regionales, con facultades decisorias. La desconcentración no confiere posibilidad de decidir, sino facilitar trámites y agilizar procedimientos sin romper con la dependencia central..."⁴³

Los Consejos Consultivos Regionales están integrados en forma tripartita de acuerdo a la forma señalada por el Consejo Técnico. Todas las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social deben de estar representadas en el Consejos Consultivos Regionales por sus titulares. Sesionan en forma ordinaria bimestralmente y en forma extraordinaria en cualquier tiempo.

Sus resoluciones son impugnables mediante recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico.

⁴³ Briceño Ruiz, Alberto. Op. Cit. p.258

3.4.4. Los Consejos Consultivos Delegacionales.

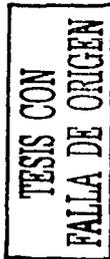
Los Consejos Consultivos Delegacionales se integran también en forma tripartita. Son el órgano supremo de la delegación. El gobierno esta representado por el delegado, quien hace las veces de presidente del consejo; y un representante del gobierno estatal; dos representantes del sector obrero y dos del sector patronal. En el Distrito Federal la representación el gobierno esta integrada únicamente con el delegado. El Consejo Técnico puede ampliar la participación de los sectores. Los integrantes del consejo durarán en su cargo seis años, y pueden ser removidos libremente por las organizaciones y sindicatos que los designaron.

Están facultados para vigilar el funcionamiento de los servicios en la delegación, opinar en todo o aquello que el delegado o el instituto sometan a su consideración, ser el portavoz autorizado en la delegación ante los sectores representados, ventilar y resolver el recurso de inconformidad.

El artículo 2 del Reglamento del Recurso de Inconformidad dispone que los Consejos Consultivos Delegacionales sean competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad.

3.4.5. El secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional es el responsable de tramitar el recurso de inconformidad, con apoyo de los Servicios Jurídicos



Delegacionales. Está autorizado al igual que el secretario del Instituto Mexicano del Seguro Social, para dejar sin efectos el acto apelado en el caso de que se señale evidentemente que el acto no consta por escrito, que no se especifique la autoridad que lo pronuncia, que no se halle fundado y motivado, que no se encuentre la firma del funcionario o que la resolución administrativa sea ilegal en los términos del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

En los casos de que mane en el recurso presentado una controversia del Derecho familiar, el secretario declarará incompetente al Consejo Consultivo Delegacional, dejando a salvo los derechos del inconforme.

El secretario del Consejo Consultivo Delegacional está facultado para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Es el encargado de autorizar con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes y de elaborar el proyecto de resolución para turnarlo a los Consejeros.

3.5. Requisitos.

Aunque se diga que el recurso de inconformidad no está sujeto a ninguna formalidad especial, en el Reglamento del Recurso de Inconformidad, se señalan los requisitos formales que debe de contener dicho recurso:

3.5.1. Los formales.

a) En primer término debe de hacerse por escrito, en el que conste el nombre y la firma del recurrente, su domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones. En el caso de que sea el patrón el recurrente debe de mencionarse el registro patronal. En el caso del trabajador debe de señalarse el número de afiliación al Instituto. Si el recurrente no sabe escribir o no puede estampar su huella digital o firma, lo puede realizar otra persona en su representación.

b) En el caso del patrón además del nombre y firma del recurrente, se debe mencionar el nombre o razón social del patrón.

c) También debe de mencionarse el acto que se impugna que debe de ser una resolución definitiva del Instituto Mexicano del Seguro Social.

d) Debe de señalarse la fecha de notificación del acto definitivo.

e) Es menester indispensable señalar la autoridad responsable de emitir el acto recurrido.

f) Hacer un resumen de los antecedentes del acto recurrido, o hechos que originan la impugnación.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

g) Mencionar mediante razonamientos lógico jurídicos los agravios que cause el acto recurrido.

h) Cuando se trate de inconformidades interpuestas por patrones en contra de valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, deberá mencionarse el nombre y el domicilio del sindicato titular del contrato colectivo de trabajo.

i) Ofrecer las pruebas relacionadas con el acto impugnado de acuerdo a las reglas señaladas en el Reglamento.

j) Por otro lado es obligación del promovente corregir, aclarar o completar el recurso de inconformidad, si este es oscuro, irregular o no cumpliera con los requisitos señalados anteriormente, para lo cual deberá de estar previamente prevenido por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional.

3.5.2. Los esenciales.

El promovente deberá de acompañar al escrito en donde conste la inconformidad el documento donde conste el acto impugnado.

También deberá acompañar los documentos con los que se acredite la personalidad, de acuerdo a las reglas generales del Derecho

Común, mediante carta poder firmada ante dos testigos, en el caso de persona física que actué en nombre de otro, y mediante testimonio notarial en donde consten las facultades del promovente en los casos de persona moral.

Aunado a lo anterior se deberá de anexar la constancia de notificación del acto impugnado, con excepción del caso en que se niegue haber recibido la notificación, circunstancia que deberá de manifestarse bajo protesta de decir verdad.

Por último deberán de acompañarse las pruebas documentales que se ofrezcan siempre y cuando las pruebas obren en poder del inconforme. En caso contrario deberá de señalar el archivo o lugar en el que se ubiquen, identificando con precisión los documentos de que se trate.

Se entiende que el oferente tiene a su disposición el documento cuando pueda obtener copia certificada del original. Es indispensable que el promovente acompañe copia de la solicitud de expedición de copias certificadas de algún documento para que se tenga por ofrecida la prueba.

Si los documentos originales que se ofrecieron como pruebas obran en poder del Instituto Mexicano del Seguro Social, el inconforme deberá de pedir al Secretario del Consejo Consultivo Delegacional para que ordene a las dependencias en donde se encuentren que los documentos sean remitidos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

para la integración del expediente y puedan ser tomadas en consideración al momento de dictar resolución.

Si no se cumple con los primeros tres requisitos mencionados en este numeral el recurso será desechado de plano.

3.6. Los términos.

3.6.1. La regla general.

En el artículo sexto del Reglamento del recurso inconformidad se señala que la regla general para la interposición del recurso es de quince días a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

Las notificaciones surten efecto al día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas y al practicarlas deberá de proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique.

Los términos fijados en los acuerdos o resoluciones que se notifiquen comenzarán a correr al día siguiente de aquel en que surta efectos la notificación.

Se tendrá como fecha de presentación del escrito la que se anote a su recibo en oficialía de partes.

3.6.2. El correo certificado.

El recurso de inconformidad también podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la delegación.

En este caso se tendrá por interpuesto el recurso de inconformidad en la fecha que conste en el sello de la oficina postal.

3.6.3. La caducidad y la prescripción.

El artículo 297 de la Ley del Seguro Social normaliza la figura de la caducidad tocante de la potestad del Instituto Mexicano del Seguro Social para fijar en cantidad líquida los créditos y los accesorios a su favor al señalar:

"...Artículo 297.- El Derecho del Instituto a fijar en cantidad líquida los créditos a su favor se extingue en el término de cinco años no sujeto a interrupción, contado a partir de la fecha de

presentación por el patrón o por cualquier otro sujeto obligado en términos de esta Ley, del aviso de liquidación o de aquella en que el propio Instituto tenga conocimiento del hecho generador de la obligación...".

La caducidad en la disciplina tributaria radica en la pérdida de las potestades de la autoridad para comprobar que un contribuyente ha acatado de manera adecuada y oportuna con sus obligaciones de carácter fiscal.

La caducidad debe de hacerse valer como acción o como excepción y por tanto es un medio de defensa para el contribuyente que al hacerla valer se deslinda de responsabilidades que para el Instituto Mexicano del Seguro Social se convierte en una sanción debido a su inactividad.

Como se desprende del artículo anterior el lapso para que opere la caducidad es de cinco años para que se extinga la facultad de verificar y fijar las liquidaciones mencionadas.

Por otro lado la prescripción consiste en la adquisición o pérdida de un Derecho por el solo transcurso del tiempo. El artículo 298 de la Ley del Seguro Social señala que prescriben en cinco años la obligación de los patrones o sujetos obligados para enterar las cuotas y los capitales constitutivos al Instituto Mexicano del Seguro Social. Y el artículo 300 del mismo ordenamiento señala que prescriben en un año los derechos de los

asegurados o sus beneficiarios para reclamar el pago de prestaciones en dinero, respecto a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida y guarderías y prestaciones sociales, cuando se trate de cualquier mensualidad de una pensión, asignación familiar o ayuda asistencial, aguinaldo, subsidios por incapacidad por enfermedad general y maternidad, ayuda de gastos de sepelio, y finiquitos que establece la Ley.

Es importante señalar que es imprescriptible el Derecho para solicitar el otorgamiento de pensiones, ayuda asistencial o asignación familiar, siempre y cuando el interesado satisfaga todos y cada uno de los requisitos para gozar de las prestaciones correspondientes.

3.7. Las notificaciones.

El artículo noveno del Reglamento que estudiamos señala el tipo de notificaciones y la forma en que deben de hacerse.

3.7.1. La primera notificación.

La primera notificación que se realice a terceros deberá de hacerse en forma personal. Las posteriores se realizarán por correo certificado con acuse de recibo.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

3.7.2. Las notificaciones personales.

Las notificaciones que se hagan al recurrente deben de hacerse en forma personal al recurrente o a su representante legal por correo certificado. Al realizarla deberá de proporcionarse al recurrente copia del acto administrativo que se notifique. Cuando la autoridad la haga directamente el Instituto Mexicano del Seguro Social, deberá de señalarse la fecha en que esta se efectúe, recabando el nombre y la firma con quien se entienda la diligencia. Si esta se niega a una u otra cosa el notificador deberá de asentarlo en su razón.

El recurrente que se haga sabedor de una notificación mal hecha, surtirá sus efectos de notificación en forma desde la forma en que se manifieste haber tenido conocimiento del acto, si esta es anterior a aquella en que debiera surtir efectos la notificación.

3.7.3. La falta de notificación.

Cuando se invoque que un acto definitivo no fue notificado o que haya sido notificado en forma indebida se deben de tomar en cuenta las siguientes reglas:

Si el inconforme afirma conocer el acto se interpondrá en el recurso de inconformidad la impugnación contra la notificación así como los agravios conducentes respecto al acto.

Si el inconforme niega conocer el acto deberá manifestarlo en su recurso de inconformidad, y la autoridad que se encargue de tramitar el recurso dará a conocer al inconforme el acto definitivo recurrido junto con la notificación que en su caso se hubiere practicado, en el domicilio y a la persona que para tal efecto se señale. En caso de que el recurrente omita señalar domicilio y autorizar a persona alguna para recibir la notificación, se le hará saber por estrados tanto el acto como la notificación.

En cualquier caso se estudiarán primero los agravios relativos a la notificación y posteriormente los que se hagan valer en contra del acto definitivo.

Si se resuelve que la notificación no fue hecha o se hizo de manera ilegal se tendrá al inconforme como sabedor del acto, desde la fecha en que manifestó tener conocimiento o en que se le dio a conocer, y se procederá al estudio de la inconformidad que en su caso se hubiera hecho valer en contra de dicho acto. Por el contrario si se determina que la notificación fue debidamente practicada y por consecuencia resulta que la inconformidad se interpuso en forma extemporánea, traerá como resultado el sobreseimiento del recurso.

3.8. La improcedencia y el sobreseimiento.

La improcedencia consiste en la imposibilidad de que la acción logre su objeto específico por hallarse un impedimento para que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto, examine y solviente dicho asunto. El maestro Burgoa expone lo siguiente:

"... Esta última cuestión es la base indispensable de la improcedencia, pues sin ella la acción específica es procedente, aunque su objeto no se logre en cada caso concreto, porque la pretensión del que la dedujo sea infundada. En esta hipótesis, el órgano jurisdiccional, previo análisis de la cuestión fundamental planteada, la resuelve contrariamente a dicha pretensión..."¹⁴.

El sobreseimiento es un acto procesal que se desprende de la potestad de la autoridad que termina con el procedimiento, sin decidir sobre la procedencia o no de la acción intentada. El maestro Burgoa opina lo siguiente acerca del sobreseimiento:

"...Es difícil tarea, y casi imposible, formular un concepto exacto de sobreseimiento que

¹⁴ Burgoa, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa S.A. Trigésima Edición. México. 1992. p. 445.

abarque todas las hipótesis procesales en que pudiera manifestarse, toda vez que estas derivan de una creación eminentemente legislativa, cuya variedad, suscitada en diversas materias adjetivas, es múltiple y generalmente no obedece a un criterio único y fijo...¹⁵.

Podemos manifestar que todas las causales de improcedencia en un proceso son causas de sobreseimiento, pero no viceversa.

3.8.1. Causas de improcedencia.

Son causales de improcedencia del recurso de inconformidad las siguientes:

a) Que el recurso se haga valer en contra de actos administrativos que no afecten el interés jurídico del recurrente, es decir es aplicable el principio de instancia de parte agraviada.

b) Que recurso se haga valer en contra de resoluciones administrativas que hayan sido dictados en un recurso administrativo, o en cumplimiento de estas, así como de laudos, o sentencias.

¹⁵ Ibidem p. 496

c) Que el recurso se haga valer en contra de actos administrativos que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

d) Que el recurso se haga valer en contra de actos administrativos que no sean materia de otro recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa u órgano judicial.

e) Que el recurso se haga valer en contra de actos administrativos que se hayan consentido, es decir que no se haya presentado el recurso dentro del plazo de quince días hábiles posteriores a la notificación el acto.

f) Que el recurso se haga valer en contra de actos administrativos que sea conexo a otro que ya haya sido impugnado a través de algún medio de defensa diferente.

g) Que el recurso se haga valer en contra de actos administrativos que hayan sido revocados por la autoridad emisora.

h) Que el recurso se haga valer sin que exista un acto reclamado, o este haya dejado de tener efectos.

i) En los casos que dispongan las leyes o Reglamentos.

j) Cuando no se expresen agravios después de haberse prevenido al recurrente para que lo haga.

k) Cuando no se desahogue la prevención que haga el Instituto Mexicano del Seguro Social al recurrente dentro del plazo de cinco días.

3.8.2. Causas de sobreseimiento.

El Reglamento señala tres causas de sobreseimiento que consisten en que se encuentre en la hipótesis de alguna causa de improcedencia señalada anteriormente; cuando el recurrente se desista expresamente de la inconformidad; o cuando muera el recurrente durante el procedimiento, siempre y cuando la pretensión sea intransferible o su muerte deje sin efecto el recurso.

4. CAPITULO CUARTO.- DE LA TRAMITACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

4.1. Preliminares.

El capítulo segundo del Reglamento del recurso de inconformidad, habla de la tramitación del recurso. En este apartado estudiaremos los procedimientos para ofrecer pruebas, entre las que se encuentran la testimonial, la documental, la confesional, la pericial, y la inspección, así como la manera de desahogarias. También aprenderemos la forma para que se dicten las resoluciones que ponen fin al recurso de inconformidad. Y nos instruiremos con lo que significa el recurso de revocación, así como la manera de suspender el procedimiento administrativo de ejecución. Por último veremos como se suplen las ausencias de los secretarios de los consejos respectivos.

4.2. De los informes.

Si no existiere alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento que mencionamos en el capítulo anterior, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, pedirá informes conducentes a las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social. El informe deberá de

rendirse en un plazo de diez días naturales, pero el Secretario podrá ampliar el plazo si considera que existen razones para ello.

4.3. De las pruebas.

Son admisibles en el recurso de inconformidad todas las pruebas que no sean contrarias al Derecho, a la moral o a las buenas costumbres, siempre y cuando se encuentren estrictamente relacionadas con la litis.

El Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional, por sí o por conducto de sus secretarios respectivos tendrán la facultad de ordenar diligencias para mejor proveer, y allegarse de todos los medios a su alcance cuando consideren que los elementos probatorios aportados son insuficientes.

Las pruebas deberán desahogarse en un plazo de quince días contados a partir de su admisión, que podrá ser prolongado por otro plazo igual y por una sola vez, a juicio del secretario del consejo, para el desahogo de las pruebas deberán señalarse las fechas que sean necesarias a fin de que tengan lugar todas las diligencias propuestas.

4.3.1. La prueba documental.

Las pruebas documentales deberán de acompañarse al recurso de inconformidad. Si las pruebas documentales no obran en poder del

inconforme deberán de señalar el lugar o archivo en el que se ubican, identificando con precisión los documentos. Si legalmente obran a su disposición, es decir si puede obtener copia autorizada de los originales o de las constancias, deberá acompañar 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 probanzas. Cumplido lo anteriormente señalado se requerirá al recurrente para que en un plazo de 15 días, a partir de la fecha en que surte efecto la notificación exhiba la prueba, apercibido de que de no hacerlo se le tendrá por desierta la probanza.

4.3.2. La prueba pericial.

Cuando se ofrezca la prueba pericial se deberá indicar con precisión los puntos sobre los que versará así como el nombre del perito que rendirá su dictamen. El perito 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 ciencias o técnicas no consideradas como profesionales por la ley. La prueba pericial se desechará de no cumplir con los requisitos señalados anteriormente.

El inconforme deberá de presentar una vez admitida la prueba pericial, al perito en un plazo de cinco días posteriores a aquel en que surta efectos la notificación del auto admisorio. El perito aceptará su cargo

conferido para exhibir su dictamen en un plazo de quince días posteriores a aquel en que haya aceptado su cargo.

Será causa de excepción de la prueba pericial la no presentación del perito ante la autoridad instructora. También lo será si el perito no acepta el cargo o no exhibe su dictamen dentro de los plazos señalados.

Siempre y cuando exista una causa justificada para ello, el perito podrá sustituirse por otro. El recurrente deberá solicitarlo antes de vencerse el plazo de quince días y proporcionar el nombre y el domicilio del nuevo perito. El nuevo perito tendrá cinco días para protestar el cargo una vez que le haya sido notificada la sustitución y diez días para rendir su dictamen, posteriores a la fecha de aceptación.

El secretario del consejo podrá señalar por una sola ocasión un nuevo plazo a petición del interesado cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza esté por finalizar el término para su desahogo.

4.3.3. La prueba de inspección.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Reglamento de recurso de inconformidad es muy escueto al indicar únicamente que la prueba de inspección deberá de ser ofrecida estableciendo los puntos sobre los que debe versar, dándole la facultad al

Secretario de consejo para que designe a la persona que deberá de desahogarlo.

Pasa por alto este Reglamento establecer las normas que incluyan que la parte diferente precise el objeto materia de la inspección, el lugar en donde debe practicarse, los períodos que abarcará y los documentos que deberán ser examinados.

4.3.4. La prueba testimonial.

Al momento de ofrecer la prueba testimonial deberán indicarse los nombres y los domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente con excepción de los testigos que sean personal del Instituto Mexicano del Seguro Social o también cuando exista un impedimento del oferente para presentarlos, para lo cual deberá de manifestarlo el oferente bajo protesta de decir verdad. Junto al ofrecimiento de la prueba deberá de acompañarse el interrogatorio respectivo pero también podrá formular el oferente las preguntas de manera oral durante el desahogo de la probanza.

Si por alguna circunstancia el recurrente omitiera señalar el nombre de los testigos o su domicilio, el secretario del consejo deberá requerir al inconforme para que en un plazo de cinco días posteriores a la fecha en que surta efectos la notificación, lo proporcione con el inevitable apercebimiento

de que para el caso de no hacerlo dentro del plazo se les tendrá por no ofrecida la probanza.

4.3.5. La prueba confesional.

El recurrente no podrá solicitar que cite a funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social para que concurren a absolver posiciones. Sin embargo, aún y cuando son de naturaleza distinta, se permite al inconforme ofrecer como pruebas los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social, y que estén relacionadas con la controversia.

4.4. De la resolución.

Concluido el desahogo de pruebas el secretario del consejo elaborará el proyecto de resolución dentro del plazo de treinta días. Dicho secretario, salvo que haya dejado sin efecto el acto impugnado por ser notoriamente ilegal, someterá a conciliación y aprobación del Consejo Consultivo Delegacional o del Consejo Técnico, el proyecto de resolución que servirá de base para la votación y discusión de la resolución.

La resolución deberá de pronunciarse por unanimidad o mayoría de los integrantes del consejo, en un término de quince días posteriores a la

votación y discusión. La valorización de las pruebas se hace de acuerdo a la reglas del Derecho civil o mercantil. Cada uno de los consejeros cuenta con un voto pero si existiera empate el presidente del consejo tendrá voto de calidad.

Las resoluciones no están sujetan a ningún arreglo especial pero deberá estudiar todos y cada uno de los motivos de impugnación hechos valer por el inconforme y deberán decidir sobre las pretensiones solicitadas, analizar las pruebas y expresar los motivos y fundamentos jurídicos en que apoyen la resolución.

Los consejeros que no estuvieran de acuerdo con la resolución podrán formular su voto en contra, que deberá estar razonado lógica y jurídicamente. El voto particular del consejero deberá ser presentado al secretario del consejo dentro de los tres días siguientes a la discusión de la resolución. Los acuerdos que dicten los consejos para aprobar, modificar, o desechar los proyectos de resolución del recurso de inconformidad deberán estar firmados por los consejeros así como por el presidente del consejo.

4.5. De la revocación.

El recurso de revocación es aquel por medio del cual se solicita ante el Consejo Consultivo Delegacional o Consejo Técnico correspondiente, la anulación de la resolución del Secretario del Consejo Consultivo

Delegacional o Consejo Técnico por la admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas. Esta solicitud se interpondrá por escrito en un plazo de tres días siguientes a aquel en que surtan sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, señalándose en el mismo los razonamientos lógico jurídico por los cuales deberá de revocarse el acto impugnado. La resolución que le recaiga a la solicitud de revocación se hará ante el Consejo Consultivo Delegacional o Técnico.

4.6. De la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

El procedimiento de ejecución otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social la posibilidad garantizar el cobro de los créditos a su favor. Son preferentes los créditos del Instituto Mexicano del Seguro Social, a cualquier otro crédito con excepción del derivado de un juicio de alimentos o los que deriven de derechos de los trabajadores.

Este procedimiento puede realizarse por conducto de la Secretaria De Hacienda Y Crédito Público, o directamente por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su calidad de organismo fiscal autónomo.

Briceño Ruiz considera al respecto:

"...Es importante destacar que esta facultad del Instituto se refiere exclusivamente a las liquidaciones por falta de pago de cuotas, a los capitales constitutivos y a las diferencias que acredite el Instituto. En otras palabras, las liquidaciones pueden ser presentadas por los sujetos obligados o formuladas por el Instituto. El Reglamento expedido por el Presidente Miguel Alemán, publicado el 2 de septiembre de 1950-- para el pago de cuotas y contribuciones del Seguro Social es de dudosa constitucionalidad y de aplicación anacrónica. Se faculta al Instituto a revisar las liquidaciones presentadas por los patrones y en caso de advertir errores u omisiones derivados de las visitas de sus inspectores, efectuar las correcciones u observaciones que procedan, comunicándolas al patrón, para que en un término de quince días hábiles formule las aclaraciones, pague o reciba las diferencias correspondientes..."

La potestad del Instituto Mexicano del Seguro Social para formular liquidaciones se observa en el artículo 39-C de la Ley del Seguro Social, cuando el patrón no cubra oportunamente el pago de las cuotas obrero patronales, o lo haga en forma incorrecta. Las cédulas elaboradas por el

Instituto Mexicano del Seguro Social, deberán de ser pagadas o aclaradas por el patrón en un término de quince días para aclarar o pagar.

Y continúa Briceño Ruiz:

"...En cualquiera de los dos supuestos, ya sea imputable al patrón o por propio impulso del Instituto, si el patrón no formular aclaraciones o no desvirtúa las observaciones (?) del Instituto ni efectúa el pago de los adeudos, se le girará una liquidación..."

Y concluye:

"Las liquidaciones confirmadas y notificadas después de agotado el plazo para interponer el recurso de inconformidad, serán exigibles a partir de la fecha en que se notifique el acuerdo respectivo que dicte el Consejo Técnico. En el supuesto de interponer el recurso de inconformidad, deberá seguirse al procedimiento que conforme a la Ley establezca el Reglamento correspondiente..."¹⁶

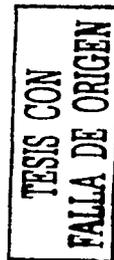
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁶ Briceño Ruiz, Alberto. Op. Cit. p. 271

Esta facultad de cobro del Instituto Mexicano del Seguro Social, en algunas ocasiones lo ha llevado a perder su naturaleza de Institución Social, reivindicadora de la calidad humana, en donde lo que interesa únicamente es que el Instituto se allegue de recursos para su sostenimiento, sin importar que (y reitero que solo en algunos casos), los patrones a los que les hacen efectivos los créditos por medio del procedimiento administrativo de ejecución, son mas económicamente débiles que los propios trabajadores, o simplemente que con dichas medidas limitan el crecimiento y desarrollo de fuentes de trabajo. Afortunadamente, previsto para los casos de injusticia existe la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución que se contempla en el artículo 32 del Reglamento del recurso de inconformidad:

"...Artículo 32. La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, si se solicita desde la interposición del recurso o durante la tramitación del mismo.

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



El Secretario del Consejo al recibir la solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, la remitirá al Jefe de Oficina para Cobros que corresponda, quien calificará la garantía, informado al Secretario para que dicte el acuerdo procedente.

La suspensión se sujetará a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y deberán otorgarse las garantías que el referido ordenamiento establece, quedando las mismas en custodia de los servicios de tesorería que corresponda...".

Al respecto Briceño Ruiz expresa lo siguiente:

"...El interesado podrá solicitar la suspensión, la que será ordenada por el Secretario General, con sujeción a las normas del Código Fiscal, mediante el otorgamiento de las garantías:..."¹⁷

Cabe mencionar que el comentario del autor antes citado corresponde al Reglamento del recurso de inconformidad anterior a las

¹⁷ Briceño Ruiz, Alberto. Op. Cit. p. 275.

reformas del Reglamento del 28 de noviembre de 2000. Sin embargo es importante citarlo, dada la poca bibliografía que existe respecto al tema.

La garantía otorgada será cancelada si el fallo en el recurso de inconformidad resultare favorable al recurrente, en la medida que la resolución determine, o se procederá a la devolución del pago condicional que se hubiere efectuado.

4.6.1. De las suplencias.

En el caso de los Consejos Consultivos Delegacionales, las ausencias del Secretario serán suplidas por el Jefe del departamento Contencioso. En lo que respecta al Consejo Técnico, las ausencias del Secretario General serán suplidas por el Prosecretario. Consideramos que este solo artículo que comprende un capítulo completo del Reglamento, podría estar ubicado en algún otro artículo.

5. PROPUESTAS PERSONALES

5.1. Propuesta para modificar el artículo 1 del Reglamento del recurso de inconformidad.

El artículo primero del Reglamento del recurso de inconformidad dice lo siguiente:

"...Artículo 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 a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Derecho Común, siempre que las disposiciones de dichos ordenamientos no contravengan la Ley del Seguro Social o sus reglamentos..."

Es muy simple. El artículo en comento no considera a la Ley del Seguro Social como fuente supletoria. Creemos imperativa esta cuestión, pues el Reglamento nace de un artículo de la mencionada ley. Por otro lado y dado el estrecho vínculo que existe entre la Seguridad Social y el Derecho del Trabajo, proponemos que se tomen en consideración las fuentes supletorias contenidas en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo, como

son las disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichas leyes, los principios generales del Derecho, los principios generales de justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

De tal forma proponemos que el artículo 1 del Reglamento quede redactado de la siguiente forma:

“...Artículo 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 a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente la Ley del Seguro Social, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Derecho Común, así como las disposiciones que regulen casos que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichas leyes, los principios generales del Derecho, los principios generales de justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad, siempre que las disposiciones de dichos ordenamientos no contravengan la Ley del Seguro Social o sus reglamentos. Y a falta de disposición expresa en dichas leyes se aplicarán supletoriamente...”.

5.2. Propuesta para modificar el artículo 6 del Reglamento del recurso de inconformidad.

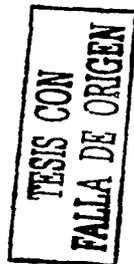
El artículo sexto del Reglamento del recurso de inconformidad dice lo siguiente:

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

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 propuesta está ampliamente ligada al recurso de revocación a que se refiere el artículo 31 del Reglamento. Se propone incluir aquí el recurso de revocación para que le sean aplicables las cuestiones empleadas al recurso de inconformidad, tales como la forma de presentación, el lugar de presentación, fecha de presentación, extemporaneidad, y sobreseimiento. De tal forma proponemos agregar un párrafo a este artículo que diga lo siguiente:

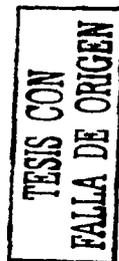
"Serán aplicables las disposiciones contenidas en este artículo al Recurso de Revocación a que se refiere el artículo 31 del presente Reglamento, en lo

que no contravengan las disposiciones en él establecidas..."

5.3. Propuesta para modificar el artículo 8 del Reglamento del recurso de inconformidad.

El artículo 8 del Reglamento del recurso de inconformidad, establece lo siguiente:

"...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 laboral con aquellos trabajadores señalados en las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales o de capitales constitutivos materia del recurso, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional podrá ordenar 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 éstos si se cuenta con algún domicilio para hacerlo de su conocimiento. En ambos supuestos se concederá un



término de seis días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación para expresar lo que a su Derecho convenga...".

Existen malos patrones, generalmente malos mexicanos que intentan evadir sus responsabilidades de carácter legal y no pagar las obligaciones contraídas con el Instituto Mexicano del Seguro Social, aprovechándose de errores y circunstancias jurídicas que lo hacen legalmente posible.

Estos malos patrones han tenido la costumbre de asesorarse de peores abogados, que aconsejan negar la relación laboral con los empleados que aparecen en las liquidaciones emitidas por el Instituto. Al momento en que el patrón niega lisa y llanamente la relación laboral con sus empleados, arroja la carga probatoria al Instituto para acreditar la relación de trabajo. Tal situación resulta imposible de acreditar ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues el Instituto no cuenta con las elementos necesarias para acreditar la relación laboral, debido a que administradores del Instituto decidieron hace algunos años destruir toda la documentación consistente en avisos de altas, bajas y modificación al régimen de Seguridad Social por considerarla innecesaria.

Este artículo en la forma en que está redactado le deja al Instituto Mexicano del Seguro Social solo la probabilidad de acudir al Sindicato o a los

propios trabajadores para recabar la información necesaria. Los sindicatos por la relación que tienen con el empresario y los trabajadores por el temor que le tienen al patrón, pocas veces se prestan a proporcionar la información solicitada por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Por tal motivo es fundamental que se reforme el artículo en cuestión para el efecto de que se contemple la posibilidad de que el personal del Instituto se pueda ver en la facultad de solicitar a otras dependencias, bancarias o de gobierno la información necesaria para acreditar la relación de trabajo de los trabajadores con los empresarios.

De esta forma se impediría que se continuaran haciendo esta clase de prácticas, amén de que se establecerían los conductos para solicitar el ejercicio de la acción penal, en contra de aquel patrón que declare falsamente ante el Instituto. Se propone que el artículo octavo del Reglamento quede de la siguiente forma:

"...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 laboral con aquellos trabajadores señalados en las cédulas de liquidación 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 éstos si se cuenta con algún domicilio para hacerlo de su conocimiento. En ambos supuestos se concederá un término de seis días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación para expresar lo que a su Derecho convenga. Para la realización de lo anterior el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, podrá valerse de todos los medios a su alcance para llegar al conocimiento de la verdad, en donde podrá solicitar informes a cualquier dependencia pública o institución privada. El Instituto Mexicano del Seguro Social se reserva el Derecho de solicitar el ejercicio de la acción penal en contra de los patrones que declaren falsamente...”.

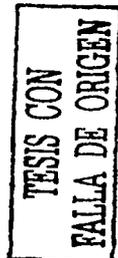
5.4. Propuesta para modificar el artículo 31 del Reglamento del recurso de inconformidad.

El artículo 31 del Reglamento del recurso de inconformidad dice lo siguiente:

"...Artículo 31. Contra las resoluciones del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas, deberá solicitarse su revocación ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente. Esta solicitud se interpondrá por escrito dentro de los tres días siguientes a aquél 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...".

Del texto anteriormente transcrito se desprende que no se contempla en el proceso del recurso de revocación las causales de sobreseimiento e improcedencia que se contienen en los artículos 13 y 14 del Reglamento del recurso de conformidad en estudio. En tal virtud es conveniente cubrir la laguna encontrada y es por eso que solicitamos se agregue al artículo en comento el siguiente párrafo:

"...Serán aplicables al recurso de revocación las causales de improcedencia y sobreseimiento que se contienen en los artículos 13 y 14 del presente Reglamento...".



5.5. Propuesta para modificar el artículo 294 de la Ley del Seguro Social.

Esta propuesta esta vinculada al artículo 31 del Reglamento que estudiamos, y consiste en que el recurso de revocación a que se refiere dicho precepto legal, nace del Reglamento del Recurso de Inconformidad, expedido por el Poder Ejecutivo, y no nace de la Ley del Seguro Social, expedida por el Poder Legislativo. Lo anterior podría traer problemas de inconstitucionalidad del recurso de revocación, por tener su origen en una norma reglamentaria expedida por el Presidente de México, que es un órgano que no expresa la voluntad general, sino únicamente se encuentra instituido para acatarla. Y de que los medios de impugnación deben de estar contenidas en las leyes, que son expedidas por el Congreso de la Unión.

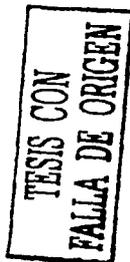
Es aplicable la siguiente tesis ejecutoria:

...Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XIII, Abril de 2001 Tesis: VIII.2o.65 A Página: 1131 Materia: Constitucional, Administrativa.

SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 31 DEL REGLAMENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD

DERIVADO DEL ARTÍCULO 294 DE LA LEY RELATIVA, ES INCONSTITUCIONAL (APLICACIÓN DEL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS AISLADA P. LX/1998).

Si bien es cierto que conforme al contenido de la tesis aislada número P. LX/1998, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 56, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, Pleno y Salas, que señala que de la interpretación relacionada de los artículos 94 y 107, fracciones V y XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 158, 166, fracción IV, 193 y 197-A de la Ley de Amparo, las consideraciones que formulan los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de amparo directo sobre la inconstitucionalidad de alguna ley, tratado o reglamento, aun cuando no son aptas para integrar jurisprudencia, también lo es que resulta conveniente publicar los criterios correspondientes, de acuerdo a lo estatuido por el artículo 195 de la Ley de Amparo, así como por las razones y fundamentos que en la misma se invocan. En razón de lo anterior este Tribunal Colegiado estima que el

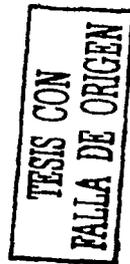


artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad derivado del artículo 294 de la Ley del Seguro Social, es inconstitucional por dos razones fundamentales: a) Porque tiene su origen en una norma reglamentaria expedida por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal, esto es, en razón de que proviene de un órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo, por lo que debe tomarse en cuenta que, para que un medio de impugnación deba agotarse a fin de cumplir con el principio de definitividad, éste debe emanar de una ley, cuestión que necesariamente será consecuencia de un acto formal y materialmente legislativo emanado del Congreso de la Unión; consecuentemente el reglamento siempre deberá estar precedido por una ley, y b) Porque dicho reglamento debe ser una norma subordinada a ley, ya que de acuerdo al principio de reserva de la ley, impide que el reglamento invada las materias que de manera expresa la Constitución reserva a la ley

fundamental, en tanto el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, constriñe al Poder Ejecutivo Federal a expedir sólo las normas que tiendan a hacer efectivo o facilitar la aplicación del mandato legal, sin contrariarlo, excederlo o modificarlo. Por tanto, al establecer el mencionado artículo 31 del reglamento en cita una instancia o medio de defensa distinto y adicional no previsto en la ley reglamentada, contraviene los principios que rigen la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, en virtud de que no se concreta a desarrollar, complementar o detallar el ordenamiento legal expedido por el órgano legislativo, sino que crea un nuevo recurso administrativo como lo es el de revocación; de ahí lo inconstitucional del precepto de referencia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO.

Amparo directo 503/99. Industrial de Construcciones Mexicanas, S.A. de C.V. 13 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Luis Silva Banda. Secretario: Hugo Arnoldo Aguilar Espinosa...".



De tal forma proponemos que el artículo 294 de la Ley del Seguro Social le de refugio al recurso de revocación contenido en el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad agregando un párrafo que contenga lo siguiente:

"... Contra la admisión o desechamiento del recurso de inconformidad a que se refiere este artículo, procede la revisión en la forma y términos que establezca el Reglamento...".

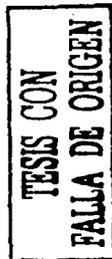
CONCLUSIONES GENERALES

PRIMERA.- El t3pico a estudio tiene su ubicaci3n dentro del Derecho Publico en correlaci3n con el Derecho Social y especialmente con el Derecho Laboral y de la Seguridad Social.

SEGUNDA.- Podemos entender al Derecho Publico diciendo que es un conjunto de normas jur3dicas que tienen por objeto regular las relaciones jur3dicas entre el estado y los gobernados, interviniendo el estado en dicha relaci3n en su car3cter de entidad soberana.

TERCERA.- El Derecho administrativo se le puede entender como el conjunto de normas jur3dicas que regulan a los 3rganos e institutos de la administraci3n publica, y que vigilan la prestaci3n de los servicios a que legalmente est3n encomendados, y a sus relaciones con la sociedad y a los destinatarios de tales servicios para la satisfacci3n del bienestar com3n.

CUARTA.- El Derecho procesal administrativo puede entenderse como el conjunto de actividades jur3dicas que deben realizar las partes, el o los promoventes interesados, y el 3rgano administrativo correspondiente, encaminadas a la obtenci3n de una resoluci3n administrativa para la soluci3n de un caso concreto.



QUINTA.- El Derecho Social el conjunto de instituciones, doctrinas y normas cuyo objeto y fin es tutelar, proteger, y reivindicar a todos aquellos que viven de su trabajo, y a los económicamente débiles.

SEXTA.- El Derecho Social contempla disciplinas como el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, el Derecho de la Seguridad Social, el Derecho Económico y el Derecho Procesal.

SÉPTIMA.- El Derecho del Trabajo es la rama del Derecho Social, que se encarga de agrupar las normas jurídicas que regulan las relaciones entre patrones y trabajadores, y de unos y otros con el Estado, así como lo que concierne a las profesiones y a la forma de prestación de los servicios

OCTAVA.- El Derecho del Trabajo y el Derecho Laboral pueden emplearse como sinónimos, pero no deben de confundirse con términos como Derecho Obrero y Derecho Social.

NOVENA.- El Derecho de la Seguridad Social es el conjunto de normas jurídicas encargadas de tutelar y proporcionar a los económicamente débiles, un mínimo de beneficios y derechos a todo hombre, propios de su naturaleza, a través de los organismos creados por el estado para tal efecto.

DÉCIMA.- El Derecho de la Seguridad Social es una disciplina distinta e independiente al Derecho del Trabajo.

DÉCIMA PRIMERA.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo, patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

DÉCIMA SEGUNDA.- El patrón y el trabajador se encuentran en una relación de dependencia mutua, en igualdad de circunstancias, en donde uno no puede sobrevivir sin el otro.

DÉCIMA TERCERA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es el instrumento de la Seguridad social, cuyo objetivo principal es otorgar a los trabajadores mexicanos y a sus familias la protección suficiente y oportuna ante contingencias tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez o la muerte.

DÉCIMA CUARTA.- Por medio de impugnación debemos entender el acto del que disponen las partes promovente o interesado ante un órgano jurisdiccional o autoridad administrativa competente para refutar, contradecir, o combatir una resolución judicial o administrativa, procurando su revocación o modificación, que le restituya en el goce de sus garantías.

DÉCIMA QUINTA.- El recurso es un medio de impugnación que hace valer la parte interesada, procurando la revocación o modificación de la resolución judicial o administrativa combatida.

DÉCIMA SEXTA.- El recurso es un medio de impugnación, aunque no todos los medios de impugnación son recursos.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el tribunal federal competente, para aplicar el Derecho fiscal y administrativo, resolviendo, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares como gobernados o contribuyentes.

DÉCIMA OCTAVA.- Por Caridad entendemos la ayuda desinteresada al necesitado y al desvalido.

DÉCIMA NOVENA.- El mutualismo es la tendencia a la ayuda mutua manifiesta en cualquier forma de colectivismo.

VIGÉSIMA.- La solidaridad consiste en el modo de unirse para convenir una asistencia solidaria a los más necesitados y resolver con un indudable significado social, los riesgos naturales de la vida.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Los seguros sociales emergen en Alemania, Francia e Inglaterra a finales del siglo XIX.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Con la invención de máquinas de vapor, eléctricas y combustión interna, afloraron sindicatos en aras de proteger a la clase obrera, tanto para prevenir los riesgos de trabajo, como para ayudar a los accidentados.

VIGÉSIMA TERCERA.- El Seguro Social en Inglaterra nace por iniciativa del Gobierno, como una jugada política para contrarrestar el movimiento socialista.

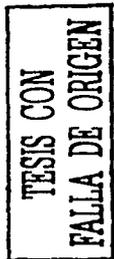
VIGÉSIMA CUARTA.- En 1935 se promulgó la Ley de Seguridad Social en Estados Unidos que entró en vigor cuatro años mas tarde y dando pie a un programa completo de Seguridad Social y bienestar de las familias norteamericanas.

VIGÉSIMA QUINTA.- El cinco de febrero de 1917 se fijan las bases para la Seguridad Social en México, y se establece en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la necesidad de crear cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares.

VIGÉSIMA SEXTA.- En 1929 se consideró de utilidad pública a la expedición de la Ley del Seguro Social.

VIGÉSIMA OCTAVA.- El 20 de diciembre de 2001 se le dio al Instituto Mexicano del seguro Social, el carácter de organismo fiscal autónomo.

VIGÉSIMA NOVENA.- La Revolución Mexicana abrió paso para la creación de la Ley del Seguro Social, y son precisamente esta Ley



reglamentaria y sus instituciones, las que consecuentemente han evitado otra revolución.

TRIGÉSIMA.- El fundamento Constitucional de la Ley del Seguro Social lo encontramos en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal.

TRIGÉSIMA PRIMERA.- El artículo 294 de la Ley del Seguro Social es el fundamento legal para el Reglamento del recurso de inconformidad.

TRIGÉSIMA SEGUNDA.- El treinta de junio de 1997, fue emitido el nuevo Reglamento del Recurso de inconformidad en el que se norman cuestiones de competencia, requisitos, pruebas, términos, tramitación, notificaciones, y demás inherentes al recurso de inconformidad.

TRIGÉSIMA TERCERA.- Son fuentes supletorias del Reglamento del recurso de inconformidad el código fiscal de la Federación, la Ley Federal del Trabajo, el Código Federal de Procedimientos Civiles o el Derecho Común.

TRIGÉSIMA CUARTA.- Las normas que regulan al recurso de inconformidad, así como la manera de solicitar la nulidad de la resolución de primera instancia, se rigen por las normas del Derecho procesal fiscal.

TRIGÉSIMA QUINTA.- El Reglamento del recurso de inconformidad debería de considerar las disposiciones que regulen casos semejantes, los

principios generales que deriven de dichas leyes, los principios generales del Derecho, los principios generales de justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad como fuentes supletorias.

TRIGÉSIMA SEXTA.- El Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social son disciplinas autónomas pero no pueden negar su origen con las reminiscencias que del Derecho privado en ellas existen.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA.- El Derecho Común es un instrumento técnico de apoyo a todas las demás disciplinas del Derecho, entre las que se encuentran el Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social.

TRIGÉSIMA OCTAVA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social orgánicamente se integra por la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General.

TRIGÉSIMA NOVENA.- El Consejo Técnico resolverá los recursos de inconformidad que se interpongan en contra de las resoluciones que se dicten en los Consejos Consultivos Regionales.

CUADRAGÉSIMA.- El secretario del Consejo Técnico es el encargado de tramitar el recurso de inconformidad con apoyo de la Dirección General Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

CUADRAGÉSIMA PRIMERA.- Los Consejos Consultivos Regionales y los Consejos Consultivos Delegacionales, así como las Delegaciones, las Subdelegaciones, y las Oficinas para cobros, nacen como consecuencia de la reforma administrativa a la Ley del Seguro Social de 1973.

CUADRAGÉSIMA SEGUNDA.- Los Consejos Consultivos Regionales están integrados en forma tripartita de acuerdo a la forma señalada por el Consejo Técnico.

CUADRAGÉSIMA TERCERA.- Los Consejos Consultivos Delegacionales son competentes para tramitar y resolver el recurso de inconformidad.

CUADRAGÉSIMA CUARTA.- El Secretario del Consejo Consultivo Delegacional es el responsable de tramitar el recurso de inconformidad, con apoyo de los Servicios Jurídicos Delegacionales.

CUADRAGÉSIMA QUINTA.- El recurso de inconformidad debe de hacerse por escrito, en el que conste el nombre y la firma del recurrente, su domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones.

CUADRAGÉSIMA SEXTA.- El promovente del recurso de inconformidad deberá de acompañar el documento donde conste el recurso de inconformidad, los documentos que acrediten la personalidad, la

constancia de notificación del acto, y las pruebas documentales que se ofrezcan.

CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA.- El término general para la interposición del amparo es al décimo quinto día, contado al día siguiente a aquel en el que surta efectos la notificación.

CUADRAGÉSIMA OCTAVA.- El recurso de inconformidad también podrá presentarse por correo certificado con acuse de recibo en los casos en que el recurrente tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la sede de la delegación.

CUADRAGÉSIMA NOVENA.- La caducidad en la disciplina tributaria radica en la pérdida de las potestades de la autoridad para comprobar que un contribuyente ha acatado de manera adecuada y oportuna con sus obligaciones de carácter fiscal.

QUINCUAGÉSIMA.- La prescripción consiste en la adquisición o pérdida de un Derecho por el simple transcurso del tiempo.

QUINCUAGÉSIMA PRIMERA.- La primera notificación deberá de hacerse en forma personal.

QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA.- El recurrente que se haga sabedor de una notificación mal hecha surtirá sus efectos de notificación en forma, desde la fecha en que manifieste tener conocimiento del acto.

QUINCUAGÉSIMA TERCERA.- Cuando se invoque que un acto definitivo no fue notificado o que fue notificado en forma ilegal el Instituto Mexicano del Seguro Social deberá estudiar primero los agravios relativos a la notificación y posteriormente los que se hagan valer contra el acto definitivo.

QUINCUAGÉSIMA CUARTA.- La improcedencia consiste en la imposibilidad de que la acción logre su objeto específico por hallarse un impedimento para que el órgano jurisdiccional que conozca del asunto, examine y solvete dicho asunto.

QUINCUAGÉSIMA QUINTA.- El sobreseimiento es un acto procesal que se desprende de la potestad de la autoridad que termina con el procedimiento, sin decidir sobre la procedencia o no de la acción intentada.

QUINCUAGÉSIMA SEXTA.- Son causas de improcedencia y sobreseimiento las que marca el Reglamento del recurso de inconformidad.

QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.- El informe que rinda el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, deberá de rendirse en un plazo de diez días naturales, pero el Secretario podrá ampliar el plazo si considera que existen razones para ello.

QUINCUAGÉSIMA OCTAVA.- Son admisibles en el recurso de inconformidad todas las pruebas que no sean contrarias al Derecho, a la moral o a las buenas costumbres, siempre y cuando se encuentren estrictamente relacionadas con la litis.

QUINCUAGÉSIMA NOVENA.- Las pruebas documentales deberán de acompañarse al recurso de inconformidad.

SEXAGÉSIMA.- Cuando se ofrezca la prueba pericial se deberá indicar con precisión los puntos sobre los que versará así como el nombre del perito que rendirá su dictamen.

SEXAGÉSIMA PRIMERA.- La prueba de inspección deberá de ser ofrecida estableciendo los puntos sobre los que debe versar, dándole la facultad al Secretario de consejo para que designe a la persona que deberá de desahogarlo.

SEXAGÉSIMA SEGUNDA.- Al momento de ofrecer la prueba testimonial deberán indicarse los nombres y los domicilios de los testigos, quienes deberán ser presentados por el oferente con excepción de los testigos que sean personal del Instituto Mexicano del Seguro Social.

SEXAGÉSIMA TERCERA.- El recurrente no podrá solicitar que cite a funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social para que concurren a absolver posiciones.

SEXAGÉSIMA CUARTA.- Concluido el desahogo de pruebas el secretario del consejo elaborará el proyecto de resolución dentro del plazo de treinta días.

SEXAGÉSIMA QUINTA.- La resolución deberá de pronunciarse por unanimidad o mayoría de los integrantes del consejo, en un término de quince días posteriores a la votación y discusión.

SEXAGÉSIMA SEXTA.- La valorización de las pruebas se hace de acuerdo a la reglas del Derecho civil o mercantil.

SEXAGÉSIMA SÉPTIMA.- El recurso de revocación es aquel por medio del cual se solicita ante el Consejo Consultivo Delegacional o Consejo Técnico correspondiente, la anulación de la resolución del secretario del Consejo Consultivo Delegacional o Consejo Técnico por la admisión o desechamiento del recurso de inconformidad o de las pruebas ofrecidas.

SEXAGÉSIMA OCTAVA.- La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, si se solicita desde la interposición del recurso o durante la tramitación del mismo.

SEXAGÉSIMA NOVENA.- En el caso de los Consejos Consultivos Delegacionales, las ausencias del Secretario serán suplidas por el Jefe del departamento Contencioso. En lo que respecta al Consejo Técnico, las ausencias del Secretario General serán suplidas por el Prosecretario.

SEPTUAGÉSIMA.- El artículo primero del reglamento del recurso de inconformidad, debería de considerar a la Ley del Seguro Social como fuente supletoria.

SEPTUAGÉSIMA PRIMERA.- El artículo primero del reglamento del recurso de inconformidad, debería de tomar en cuenta las fuentes supletorias contenidas en el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo como son las disposiciones que regulan casos semejantes, los principios generales que deriven de dichas leyes, los principios generales del Derecho, los principios generales de justicia social, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

SEPTUAGÉSIMA SEGUNDA.- El artículo sexto del Reglamento del recurso de inconformidad debería de aplicar al recurso de revocación las cuestiones empleadas al recurso de inconformidad, tales como la forma de presentación, el lugar de presentación, fecha de presentación, extemporaneidad, y sobreseimiento.

SEPTUAGÉSIMA TERCERA.- El artículo 8 del Reglamento del recurso de inconformidad, debería de contemplar la posibilidad de que el personal del Instituto Mexicano del Seguro Social quede facultado para solicitar a otras dependencias, bancarias o de gobierno la información necesaria para acreditar la relación de trabajo de los trabajadores con los empresarios, así como la obligación para solicitar el ejercicio de la acción penal, en contra de aquel patrón que declare falsamente ante el Instituto.

SEPTUAGÉSIMA CUARTA.- El artículo 31 del Reglamento del recurso de inconformidad, debería de contemplar en el proceso del recurso de revocación las causales de sobreseimiento e improcedencia que se contienen en los artículos 13 y 14 del Reglamento del recurso de inconformidad.

SEPTUAGÉSIMA QUINTA.- El artículo 294 de la Ley del Seguro Social debería de contemplar al recurso de revocación a que se refiere el artículo 31 del Reglamento del Recurso de Inconformidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anaya Sánchez, Federico J. DERECHO OCUPACIONAL. Editorial N.U.E.V.A. Primera Edición. México. 1956. p. 141. :-
2. Briceño Ruiz, Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES. Editorial Harla S.A. de C.V. México. 1987.
3. Burgoa, Ignacio. EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa S.A. Trigésima Edición. México. 1992.
4. Carrillo Prieto, Ignacio. PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Editorial McGraw Hill. /Interamericana Editores S.A. de C.V. Primera Edición. México. 1997.
5. Climent Beltrán, Juan B. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA. Editorial Esfinge, S.A. de C.V. Séptima Edición. México. 1993.
6. De Buen, Néstor. DERECHO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa S.A. Segunda Edición. México. 1977.
7. De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. Novena Edición. México. 1998.

8. Delgado Moya, Rubén. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. Editorial Sista S.A. de C.V. México. 1991.
9. Delgado Moya, Rubén. EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1977.
10. Enciclopedia Biográfica Universal. DOCE MIL GRANDES. Editorial Promexa. México. 1982.
11. Murueta Sánchez, Alfredo. 105 PREGUNTAS Y RESPUESTAS SOBRE SEGURO SOCIAL. Autor-editor. Tercera Edición. México. 1993.
12. Oficina Internacional del Trabajo. INTRODUCCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL. Ediciones Alfa Omega S.A. de C.V. RÉGIMEN OBLIGATORIO. México. 1992.
13. Palomar de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Mayo Ediciones, S. de R.L. Primera Edición. México. 1981.
14. Patiño Camarena, E. Javier. INSTITUCIONES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Oxford University Press. México 2000.
15. Rocco, Uggo. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO CIVIL. Editorial

- Porrúa S.A. Primera Edición en Español. México. 1959.
16. Sánchez Barrio, Armando y/otros ESTUDIO E INTERPRETACIÓN DE LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Editorial Gasca Sicco S.A. de C.V. Segunda Edición México. 2002.
 17. Seguro Social, Instituto Mexicano del. Autores Varios. EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO. Cooperativa Talleres Gráficos de la Nación. México. 1943.
 18. Seguro Social, Instituto Mexicano del. Autores Varios. NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL COMENTADA. Dirección Jurídica. Coordinación General de Comunicación Social. Primera Edición. México. 1998.
 19. Trueba Urbina, Alberto. NUEVO DERECHO DEL TRABAJO. Editorial Porrúa S.A. Tercera Edición. México. 1975.
 20. Vasconcelos, José. BREVE HISTORIA DE MÉXICO. Compañía Editorial Continental, S.A. Onceava Reimpresión. México. 1966.

- **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Federal del Trabajo.
3. Ley del Seguro Social.
4. Código Fiscal de la Federación.
5. Código Federal de Procedimientos Civiles.
6. Reglamento del Recurso de Inconformidad.

- **OTRAS FUENTES**

- <http://www.imss.gob.mx>
- <http://www.tff.gob.mx>
- <http://www.stps.gob.mx>
- <http://www.scjn.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación. 20 de diciembre de 2001.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Dirección Regional Siglo XXI. Delegación 4 Sureste del D.F. INFORME DE GESTIÓN DELEGACIONAL 1994-2000. Intervención del Representante del sector Patronal, Federico Anaya Ojeda. P. 33.