

420
291

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



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

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

GERARDO MARTINEZ SEVILLA

Ciudad Universitaria, D. F.

1988



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

P R O L O G O

El presente trabajo es parte del espíritu universitario que llevo en mi corazón al aplicar los conocimientos que generosamente me proporcionó mi querida Universidad Nacional Autónoma de México.

También pretendo ser útil al noble Instituto Mexicano del Seguro Social, como trabajador que soy de él al analizar constructivamente el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social que entró en vigor el 3 de agosto de 1979 y proponer nuevas alternativas, así como agradecerle el haberme dado la oportunidad de iniciar y desarrollar mi carrera profesional.

Esta investigación surgió en el desarrollo del trabajo diario que realicé en un Departamento de Inconformidades de esa noble Institución. Al aplicar el procedimiento referente que regula el recurso administrativo de inconformidad y cuyo artículo, en su primer inciso, se sustituyó por ser una réplica del procedimiento anterior del artículo 133 de la Ley del Seguro Social del 17 de noviembre de 1950.

Así, en el presente capítulo analizamos una serie de conceptos que tienen relación con el tema central, abarcando el recurso de inconstitucionalidad como un medio administrativo de impugnación.

Por lo que hace al presente capítulo, estudiamos las autoridades de la actual Ley del Seguro Social y realizamos un análisis del Reglamento del artículo 27° de esa legislación, así como una comparación con leyes y códigos que tienen relación con él.

En el presente capítulo analizamos las legislaciones que pueden ser aplicadas complementariamente, como son el Código Orgánico de la Federación, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo, definiendo asimismo el contenido de sus tal disposiciones que darán a cabo siempre y cuando no resulte ser contraria a las disposiciones establecidas en el presente capítulo.

Una vez efectuado el análisis del vigente reglamento del artículo 27° de la Ley del Seguro Social, se anotaron las fallas y deficiencias encontradas, planeándose la convenien-

cia de legislar al respecto, presentando un proyecto de un nuevo reglamento en el evento aplicable.

Finalmente, incorpore las conclusiones y proposiciones derivadas del estudio mencionado.

ANÁLISIS DEL REGISTRO DE DELITOS EN
DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

CAPÍTULO I	E. EJECUCIONES	PÁGINAS
1.-	Proceso y Procedimiento	1
2.-	Derecho Procesal Administrativo	5
3.-	Medios Administrativos de Impugnación	14
3.1	Recursos Administrativos.	15
CAPÍTULO II RECURSOS DE INCONFORMIDAD		
1.-	Le. del Seguro Social de 1943	24
1.1	Reglamento del artículo 123 de la Ley del Seguro Social.	35
2.-	Le. del Seguro Social de 1975	43
2.1	Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. Análisis.	50
2.2	Comparación con el Código Pro- cedimental de Procedimientos Civiles. les.	113

2.3 Comparación con el Código Fiscal de la Federación.	115
2.4 Comparación con la Ley Federal del Trabajo.	116

CAPITULO III LEGISLACION DE APLICACION SUPLETORIA.

1.- Código Fiscal de la Federación	123
2.- Código Federal de Procedimientos Civiles	128
3.- Ley Federal del Trabajo	132

CAPITULO IV PROLOGO DE UN NUEVO REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

CONCLUSIONES	163
BIBLIOGRAFIA	169

CAPITULO PRIMERO
GENERALIDADES

1. PROCESO Y PROCEDIMIENTOS
2. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO
3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE IMPUGNACION
- 3.1 RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1.- PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

Comenzaré el presente trabajo con un tema controvertido en materia procesal, como es el que algunos autores consideran sinónimos al proceso y al procedimiento y otros los diferencian, posición última a la que nos adherimos por los siguientes puntos que en este capítulo desarrollaremos:

El maestro Cipriano Gómez Lara, define el proceso como un "conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para dirimirlo". (1).

Para Cortés Figueroa "el proceso es un instrumento de actuación del derecho que requiere acudir ante órganos públicos (tribunales *latu sensu*), para lograr la tutela del estado a fin de definir una situación incierta o una franca controversia de intereses que se suponen (presumen) garantizados, requiriéndose para ello el agotamiento de una serie o un mini-

(1) GOMEZ LARA, Cipriano. Teoría General del Proceso. -Textos Universitarios U.N.A.M.- Séptima Edición 1937.-Página 123.

mo de actos jurídicos conexos, pero encaminados a una finalidad que se procura (proyectivos por lo tanto) y que habrá de ser una decisión, (de cierta supremacía), que tenga fuerza y permanencia (fallo o sentencia); al fin^y al cabo resulta de -- una actividad, también pública (jurisdicción), de esos órganos que con exclusividad están establecidos para actuar las - normas de la ley (o de derechos en general), mediante su apli- cación (eminentemente razonada y por ende lógica) a los ca- sos concretos". (2) Continúa diciendo este autor que "el vo- cable proceso es puro concepto, por lo cual difícilmente se- le puede localizar en el tiempo y en el espacio". (3).

Cabe hacer mención que el proceso tiene características y una unidad procesal que le son propias, mismas que de acuerdo con Gómez Lara, consisten en los siguientes seis puntos:

- "1.- El contenido de todo proceso es un litigio.
- "2.- La finalidad de todo proceso es la de solucionar el con- flicto o sea, dirimir el litigio o controversia.
- "3.- En todo proceso existen siempre un juez o tribunal y par- tes que tienen intereses contrapuestos entre sí.

(2) CORTES FIGUEROA, Carlos.-Introducción a la Teoría General del Proceso.-Editorial Cárdenas, primera edición.-Página 30.

(3) Ibidem.-Página 220.

- "4.- Todo proceso presupone la existencia de una organización judicial con jerarquías y competencias, es decir, con un escalonamiento de autoridad y con una distribución de funciones.
- "5.- En todo proceso existe una secuencia u orden de etapas, desde la iniciación hasta el fin del mismo.
- "6.- En todo proceso existe un principio general de impugnación, o sea, que las partes deben tener los medios para combatir las resoluciones de los tribunales cuando éstas sean incorrectas, ilegales, equivocadas o irregulares, o no apegadas a derecho". (4).

De acuerdo con Alcalá Zamora y Castillo, para que el proceso sea más eficaz no es necesaria la eliminación de los ya existentes sino que éstos se deben perfeccionar, es decir, saber cambiar en la ordenación de sus normas los principios que mejor sirven para la obtención de sus fines, la existencia de diferentes tipos de proceso va a ser determinada por otras necesidades procesales. (5).

(4) GOMEZ LARA, Cirriano, Op. Cit.-Página 50.
) ALCALA ZAMORA y CASTILLO, Niceto.-Cuestiones de Terminología Procesal.-Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.-Primera Edición 1972.-Página 217.

Por otra parte Cortés Figueroa Carlos, señala que: "en el estudio del procedimiento la ciencia procesal es eminentemente práctica; la doctrina y las sistematizaciones en torno al proceso son eminentemente teóricas" (6).

Que "el procedimiento se refiere a las formas externas, al trámite o rito que haya que seguirse y el conocimiento empírico de una práctica constante en el ejercicio de la función jurisdiccional.

"En este orden de ideas el proceso, concepto amplio y superior es el continente y el procedimiento es el contenido; de ahí que el proceso en sí, aplicado a cierta materia jurídica, específica, puede comprender uno o varios procedimientos" (7).

No estamos de acuerdo con el contenido de este último párrafo. de acuerdo con la diferencia entre ambos conceptos que posteriormente señalaremos. Infra páginas 7 y 8.

El Licenciado Gómez Lara Cipriano, citando al autor Alcalá Zamora y Castillo, afirma que "el proceso se caracteriza por su

(6) CORTES FIGUEROA, Carlos.-Op. Cit.-Página 222.

(7) Ibidem.-Páginas 25 y 26.

finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo), se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí, por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o de una fase o fragmento suyo" (8).

Una vez establecido lo que es el proceso, es procedente señalar que el procedimiento, es una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser una fase o fragmento del proceso e incluso puede manifestarse fuera del campo procesal, como sucede en el orden administrativo, legislativo, es decir, es la forma de actuar, lo empírico que va a ser determinado por el procedimiento que se trate; al respecto, el maestro Gómez Lara, manifiesta: "es de suma importancia establecer que un procedimiento es procesal cuando éste, está elaborado con otros, todos ellos dados dentro del conjunto de actos que configuran el proceso, y que son actos de las partes, del Órgano Jurisdiccional y de los Terceros ajenos a lo reclamado,

(8) ALCALA RAMORA y CASTILLO. Proceso, Autocomposición y Autoarbitraje, citase por GÓMEZ LARA, Cipriano en Teoría General del Proceso.- Textos Universitarios U.N.A.M.- Segunda Reimpresión IGEC.- Página 251.

resolución sustancial, que se proyectan hacia un acto final de aplicación de una ley general a un caso controvertido para "dirimirlo o resolverlo" (9).

A continuación señalaré los principales puntos que diferencian al proceso y al procedimiento.

PROCESO

Es un conjunto de procedimientos, la unidad o totalidad.

Tiene como finalidad, la de resolver un litigio (conflicto de intereses).

Es esencialmente doctrinario, conceptual, por lo que difícilmente se le puede ubicar en el tiempo y en el espacio.

PROCEDIMIENTO

Los actos procesales tomados en sí, son procedimientos.

Es la ordenación de actos procesales, mismos que ya están establecidos para llegar a una finalidad o resultado.

Es actividad empírica, una determinada manera de realizar los actos procesales, por lo que siempre ocupará un tiempo y espacio.

(9) GOMEZ LARA, Cipriano.-Op. Cit.-Página 252.

Se dá exclusivamente en el proceso jurisdiccional.

Puede ser o no, jurisdiccional, además, de que no es -- exclusivo del ámbito jurídico, sino puede abarcar cualquier otra materia.

De lo antes expuesto, se puede definir los conceptos estudiados de la siguiente forma:

PROCESO.- Es el conjunto de actos sistematizados que realizan los tribunales y las partes para definir si se declara o constituye un derecho o se impone una condena, con el auxilio de terceros ajenos a la relación sustancial y con la aplicación de una norma de derecho a un caso concreto.

PROCEDIMIENTO.- Es el conjunto dinámico de actos coordinados establecidos, para llegar a un fin o resultado.

2. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

En virtud de que la finalidad del proceso es resolver un litigio (conflicto de intereses), mediante la aplicación de una Ley General, aplicable a un caso concreto a través de un procedimiento, tenemos que para poder clasificar al proceso, se requiere de dos tipos de leyes: la primera de carácter procesal que regule al mismo procedimiento, y la segunda que sea una Ley General (no procesal), que sea aplicable al caso concreto, misma que variará de acuerdo al litigio que se trate, es decir si es de carácter civil, penal, administrativo, etc. Es así como el proceso, se clasificará en proceso civil, proceso penal, proceso administrativo, etc.

Por lo que surge la necesidad de saber ¿Cuándo estamos ante una relación jurídica administrativa?. Este caso se da cuando el Estado es un sujeto de derecho, sometido a Derecho que trata de realizar intereses de carácter público frente a personas físicas o morales sujetos de derecho; el Estado, es una parte de la relación jurídica ya que pretende ser titular de un interés, y para su realización utiliza al Derecho como --

cualquier otra persona física o moral.

Al respecto el autor Villar y Romero, menciona que "la única diferencia entre el proceso judicial y el administrativo, radica en que el primero está constituido por la actuación de los tribunales judiciales, de los órganos de la jurisdicción ordinaria, mientras que el proceso administrativo, se halla integrado por actuaciones de autoridades o tribunales no judiciales, sino exclusivamente administrativos" (10).

Con el objeto de no caer en el error de algunos autores, en confundir el Derecho Administrativo, con el Derecho Procesal Administrativo, estudiaremos ambos conceptos.

González Pérez, establece "si el Derecho Procesal se define, sistemáticamente como el conjunto de normas referente al proceso, del Derecho Procesal Administrativo, podrá afirmarse que es el conjunto de normas que regulan el proceso administrativo" (11).

(10) VILLAR y ROMERO, José María.-Derecho Procesal Administrativo.-Editorial Revista del Derecho Administrativo.-Segunda Edición.-Madrid, España.-Página 13.

(11) GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús.-Derecho Procesal Administrativo.-Tomo I.-Instituto de Estudios Políticos.-Madrid 1955, España.-Página 125.

Una vez establecido lo anterior, estamos en condiciones de definir ambos conceptos, iniciando con el Derecho Administrativo.

Para Serra Rojas "...El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público Interno, constituido por el conjunto de estructuras, principios doctrinales y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública, como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales..." (12).

El maestro Acosta Romero manifiesta "...El Derecho Administrativo puede apreciarse a través de dos puntos de vista: - Uno amplio y genérico y otro restringido y formal, en el primero Lato Sensu consideramos que es el conjunto de normas de Derecho que regula ^{la} organización, estructura y actividades de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos

(12) SERRA ROJAS, Andrés. -Derecho Administrativo.- Tomo II. - Editorial Porrúa, S. A. - Décima Edición. - México 1981. - Páginas 138 y 139.

del Estado, con otros antes públicos y con los particulares. En el concepto restringido y formal del Derecho Administrativo, es el conjunto de normas de Derecho Público que regulan al Poder Ejecutivo, la Administración Pública y su actividad..." (13).

Para nosotros el Derecho Administrativo es:

La rama del Derecho Público, constituido por el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan las actividades de la Administración Pública, como Organo del Poder Ejecutivo Federal, así como las relaciones frente a particulares generadas por dicha actividad.

Por lo que respecta al Derecho Procesal Administrativo, Escuela Héctor, menciona "es aquella rama del derecho que tiene por objeto el estudio de las normas que regulan el desenvolvimiento jurídico formal de accionar de la Administración Pública, para el logro de sus fines específicos" (14).

(13) ACOSTA ROMERO, Miguel. -Teoría General del Derecho Administrativo-. Editorial Porrúa, S. A.-Cuarta Edición.-México - 1981.-Páginas 8 y 10.

(14) ESCOLA, Héctor Jorge. -Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos-. Ediciones de Palma.-Buenos Aires, Argentina 1967.-Página 33.

Para Villar y Romero "...es el conjunto de normas que regulan el proceso administrativo. Visto desde el punto de vista -- amplio, es el conjunto de normas que regulan las diversas clases de procesos administrativos..." (15).

Continúa diciendo Villar y Romero "...dicha definición, es en razón de que pueden existir procesos administrativos no jurídicos, como las peticiones de gracia, que la administración puede otorgar o negar libremente, así como las resoluciones de carácter político inspiradas en motivos de conveniencias; es decir en general todas aquellas que emanan de la potestad discrecional de la administración..." (16).

Visto lo anterior podemos definir Derecho Procesal Administrativo de la siguiente manera:

Conjunto de normas jurídicas que regulan las controversias -- que se suscitan entre la Administración Pública y los particulares.

(15) VILLAR Y ROMERO, José María.-Ob. Cit.-Página 13

(16) Ibidem.-Páginas 25 y 26.

3. MEDIOS ADMINISTRATIVOS DE IMPUGNACION.

En todo estado de derecho, las autoridades no pueden actuar fuera de lo que les está permitido, esto es, deben ajustar sus -- actos y resoluciones a las disposiciones legales que les rigen.

Sin embargo, en la realidad, las autoridades algunas veces - por error, otras por deficiencia y algunas otras por exceso en sus funciones, llegan a emitir actos o resoluciones que no cumplen con las garantías de motivación, fundamentación y de audiencia, consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política. Situación en las que las autoridades administrativas no son la excepción.

Por lo que debido a esta imperfección, falibilidad a que está expuesto el hombre, surge la necesidad de que existan mecanismos o "medios de impugnación", con los cuales los particulares pueden contar para acudir en su defensa ante las autoridades o tribunales correspondientes.

Al respecto el Lic. Gómez Lara, establece: "todo medio de impugnación, como procedimiento, como medio que se tenga para - que se revisen o se reexaminen las resoluciones, necesariamente tiene que llegar a uno de estos resultados: La resolución se confirma, se modifica o se revoca. Cuando se confirma una resolución la autoridad está declarando que es legal, es decir que está debidamente fundada y motivada. Si se modifica, puede considerarse que una parte de la misma no estaba legalmente emitida, y si la resolución se revoca es que se deja -- sin efectos, es decir que carece de fundamentación y motivación" (17).

El autor Ovalle Favela, manifiesta: "los medios de impugnación son actos procesales de las partes y de terceros legitimados, ya que solo éstos pueden combatir resoluciones. En los casos en que el propio juzgador o su superior puedan revisar de oficio (sin instancia de parte interesada) sus determinaciones, se pueden considerar que estamos en presencia de medios de control, autocontrol y control jerárquico, pero no medios de impugnación, ya que éstos son actos procesales de las par-

(17) GOMEZ LARA, Cipriano.-Derecho Procesal Civil.-Editorial Trillas, S. A. de C. V.-Primera Edición.-México 1984.-Página 137.

tes o de los terceros legitimados" (18).

Por su parte el maestro Gómez Lara, indica: "la impugnación constituye, en general una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de un acto de autoridad, instancia que se hace ante la misma autoridad u otra jerárquicamente superior o ante algún órgano revisor específico, para que califique la procedencia o legalidad o ambas cosas, respecto del acto que se reclama" (19).

De lo anterior se desprende que los medios de impugnación son: Los procedimientos establecidos, con que cuentan los particulares, en su carácter de gobernados, para acudir y combatir ante autoridades administrativas o jurisdiccionales sus resoluciones o actos procedimentales o procesales que afecten su interés jurídico.

En materia administrativa, de igual manera existen estos mecanismos, los cuales son llamados "Medios Administrativos de Impugnación", mismos que lo definiremos de la siguiente manera:

- (18) OVALLE FAVELA, José.-Derecho Procesal Civil.-Editorial Harla, S. A. de C. V. Colección de Textos Jurídicos Universitarios.-Primera Edición.-México 1980.-Página 179.
 (19) GÓMEZ LARA, Cipriano.-Derecho Procesal Civil.-Op. Cit.-Página 135.

Son los procedimientos establecidos, con que cuentan el particular y los terceros perjudicados, para acudir y combatir ante las Autoridades Administrativas, una resolución o un acto procedimental que afecta su interés jurídico.

Por otra parte, cabe señalar que el hecho de que los particulares, tengan el derecho de solicitar que se reexaminen los actos, procedimientos o resoluciones de las Autoridades Administrativas o Jurisdiccionales, que presumiblemente carecen de motivación, fundamentación o fueron emitidos por autoridad incompetente, no quiere decir que estas Autoridades estén obligadas a darle la razón a los particulares. Dichas Autoridades que emitieron el acto impugnado o su Superior jerárquico, según corresponda, después de que hayan reexaminado el acto impugnado y valorado lo argumentado por los particulares, podrán resolver de la siguiente manera: Confirmar, modificar, revocar o anular el acto impugnado.

3.1 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Quedó asentado en el punto que precede, que los medios administrativos de impugnación son mecanismos con que cuentan los particulares afectados, por una resolución, acto o procedimiento, para que la Autoridad Administrativa que los dictó o su superior jerárquico los reexamine y en su caso los revoque, modifique, confirme o anule una vez comprobada su ilegalidad o legalidad.

Entre estos medios de impugnación (réfere), encontramos los recursos administrativos (especie), los cuales son parte importante del procedimiento, pues no se puede hablar de que exista un proceso, ya que como lo indica el maestro Gómez Lara "...en los recursos administrativos estamos ante una relación lineal entre el gobernado y el órgano de gobierno, - que es el mismo del que se reclama el acto, o el superior jerárquico del cual depende orgánicamente, pero no estamos todavía en el proceso, es un sector paraprocesal, porque está a un lado, junto al proceso y presenta en muchas ocasiones similitudes y paralelismos en el mecanismo de su procedimiento y en la forma de sus resoluciones..." (20).

(20) GÓMEZ LARA, Cipriano.-Teoría General del Proceso.-Op. Cit.-Página 314.

Existen varias definiciones sobre el tema en cuestión, entre las que mencionaremos las siguientes:

Para Serra Rojas, "es un medio de defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule o reforme, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto" (21).

Por su parte Gabino Fraga, establece "el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad, lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto" (22).

Para el tratadista Maslénhoff, el "recurso administrativo es

(21) SERRA ROJAS, Andrés.-Derecho Administrativo.-Tomo II.-Editorial Porrúa, S. A.-Décima Edición.-México 1981.-Página 557.

(22) FRAGA, Gabino.-Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa, S. A.-Vigésima Tercera Edición Revisada y actualizada por Manuel Fraga.-México 1984.-Página 435.

un medio de impugnar la decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener en sede administrativa una reforma o su extinción" (23).

De las definiciones mencionadas, podemos comentar que los recursos administrativos, son una oportunidad a petición de la parte afectada o interesada jurídicamente, para que la autoridad reexamine sus propios actos, procedimientos, resoluciones y constatar si efectivamente las emitió conforme a derecho; - por lo que es una defensa que antecede a cualquier intervención judicial o contencioso administrativo.

Asimismo, nos percatamos que en dichos recursos administrativos, se da una relación lineal entre el gobernante y el particular afectado en su interés jurídico, pues éste último lo interpone ante el mismo funcionario, o ante el superior jerárquico, dependiendo de quien esté facultado para su modificación, revocación o confirmación del acto impugnado, situaciones jurídicas que constituyen la finalidad u objetivo de los propios recursos administrativos.

(23) MASIENHOFF, Miguel. - Tratado del Derecho Administrativo. - Tomo I. - Editorial Glen. - Buenos Aires 1985. - Página 640.

De lo antes expuesto, estamos en condiciones de proponer la siguiente definición:

RECURSO ADMINISTRATIVO.-Es un medio de impugnación legalmente establecido, que da inicio, a petición de parte, de los particulares o terceros perjudicados en su interés jurídico, a un procedimiento ante la propia autoridad que emitió el acto impugnado o su superior jerárquico, para que reexamine en ese procedimiento, ^{la} resolución o acto administrativo, cuando se presume que éstos carecen de fundamentación, motivación o que fueron emitidos por autoridad incompetente, procediendo dicha autoridad a confirmar, modificar o revocar el acto en cuestión, según sea lo procedente.

Los Recursos Administrativos, se encuentran regulados en las diferentes legislaciones administrativas, mismas que determinarán su denominación, procedencia, así como la forma de tramitación.

Existen dos tipos de recursos administrativos:

Los Obligatorios y Los Optativos.

Los obligatorios son los que el particular debe agotar previamente a la interposición de cualquier otro medio de impugnación, ya sea administrativo o jurisdiccional; los optativos son aquellos en que el particular afectado puede optar por hacerlos valer o bien interponer otro medio de defensa en -- contra del acto procesal que le afecte.

Cada Ley Administrativa determinará la obligatoriedad u optatividad de los recursos administrativos, como en los siguientes casos:

a).- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

Artículo 116.-Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrán interponer los siguientes recursos:

I.-El de revocación.

II.-El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución.

III.-El de nulidad de notificaciones.

Artículo 120.-La interposición del recurso de revocación

será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación; los demás recursos administrativos deberán agotarse previamente a la promoción del juicio ante dicho Tribunal.

b).- LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

Artículo 91.- Las personas afectadas por las resoluciones dictadas con fundamento en esta Ley y demás disposiciones derivadas de ella, podrán recurrirlas en revisión, por escrito que presentarán ante la inmediata superior de la responsable, dentro del término de quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución, salvo que el acto que la motivó se encuentre regido por otra Ley, caso en el cual se estará a lo dispuesto en la misma.

c).- LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Artículo 274.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados y 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 reglamento referido en este artículo, inicialmente fue denominado "Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social", mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1950. Dicho Reglamento fue reformado por decreto de fecha 3 de agosto de 1979, del Poder Ejecutivo Federal, dando origen así al "Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social", mismo que actualmente está vigente.

Este recurso administrativo será analizado en el capítulo siguiente.

Por otra parte consideramos que el solo acto de interponer un recurso administrativo no debe de suspender la ejecución del acto reclamado. Ya que al interponer dicho recurso, el Estado debe continuar prestando sus servicios y no suspender los gastos correspondientes; por lo que para suspender el acto -

el particular debe primeramente garantizar los perjuicios que pudieran generarse en caso de ser declarada infundada su reclamación.

Por ello el particular, está obligado, al interponer algún recurso administrativo, a garantizar el interés fiscal, en alguna de las formas establecidas en el artículo 141 del Código - Fiscal de la Federación. Así la administración se encontrará protegida de los daños que se generarían si el recurso interpuesto por el particular, resultara infundado, ya que como - mencionamos anteriormente, el Estado debe continuar prestando sus servicios y no suspender los gastos correspondientes.

C A P I T U L O S E G U N D O

RECURSO DE INCONFORMIDAD

- 1.- Ley del Seguro Social de 1943.
 - 1.1 Reglamento del Artículo 133.
- 2.- Ley del Seguro Social de 1973.
 - 2.1 Reglamento del Artículo 274, Análisis.
 - 2.2 Comparación con el Código Federal de Procedimientos Civiles.
 - 2.3 Comparación con el Código Fiscal de la Federación.
 - 2.4 Comparación con la Ley Federal del Trabajo.

1.- LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.

Entre los objetivos pretendidos por los mexicanos a través - del movimiento revolucionario iniciado por Don Francisco I. - Madero el 20 de noviembre de 1910, se encontraba el de crear medidas de Seguridad Social, así como de proteger al trabaja- dor y su familia, por medio de servicios y prestaciones, co- mo centros hospitalarios, culturales, recreativos entre otros y que éstos estuvieran a su alcance.

Objetivo que nuestros legisladores Constituyentes de 1917, - trataron de contemplar "...en nuestra Constitución Política, en la parte referente a las relaciones laborales que se en- cuentran en el título VI intitulado "del Trabajo y la Previ- sión Social", constituido exclusivamente por el artículo 123, en sus fracciones V, XIV y XV, hacían referencias a las obli- gaciones de proteger a las mujeres que trabajaban durante su embarazo, maternidad y a los obreros que sufrirían algún acciden- te de trabajo o una enfermedad profesional. Sin embargo, no se daba el último paso: Ordenar la creación de una Institu- ción Nacional, dedicada al aseguramiento del obrero, sino -

que sólamente imponía en la fracción XXIX a los Gobiernos Locales y Federales, la vaga e insuficiente obligación de "FOMENTAR" la creación de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, la cesación involuntaria del trabajo, de accidente y de otras con fines análogos.

"Finalmente, el 6 de septiembre de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales. La nueva redacción de la parte modificada en la fracción XXIX, del artículo 123 se contempló: Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades, accidentes y otros con fines análogos..." (24).

No obstante, de que a partir del 6 de septiembre de 1929, existía la sustentación legal para la expedición de la Ley del Seguro Social, tuvieron que pasar más de trece años, y así el 19 de enero de 1943, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la "Ley del Seguro Social", publicándose de igual--

(24) FRAGA, Gabino.- Instituto Mexicano del Seguro Social 1943- 1983, 40 años de historia.- Jefatura de Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.- Primera Edición 1983.- Páginas 18 y 19.

manera en dicho Diario Oficial el 30 de enero de 1943, una Fe de Erratas, corrigiendo algunas palabras de los artículos 13, 35, 37 fracción XV incíscma), c); 39, 123, 128 fracción IV - siendo Presidente Constitucional el C. Manuel Avila Camacho, - rubricándola de igual manera el C. Ignacio García Tellez y el Lic. Miguel Alemán quienes (éstos dos últimos) ,fungían como - Secretario de Estado y del Despacho del Trabajo y Previsión - Social, y Secretario de Gobernación respectivamente.

Esta Legislación constaba de 10 capítulos, con 142 artículos - y 9 transitorios, distribuidos de la siguiente forma:

Capítulo I Disposiciones Generales (artículos 9 a 17) sobresa
liendo los siguientes:

"ARTICULO 3o.- Es obligatorio asegurar:

I.- A los trabajadores que prestan a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo, ya sea en empresas - privadas, estatales, de administración obrera o mixtas.

II.- A los miembros de Sociedades Cooperativas de Producción; y
III.-A los que prestan sus servicios en virtud de un contrato -
de aprendizaje.

"Artículo 40.-Quedan exceptuados del Seguro Obligatorio: El -
cónyuge, los padres y los hijos menores de dieciseis años del -
patrón, aún cuando figuren como asalariados de éste".

"Artículo 50.-Para la organización y administración del Seguro
Social, se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo
descentralizado, con domicilio en la Ciudad de México que se -
denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social" (25).

Capítulo II De los salarios y las cuotas (artículos 13 a 34) --
haciendo notar los siguientes artículos.

"Artículo 27.-Los patrones están obligados a llevar listas de -
raya y a conservarlas durante tres años posteriores a la fecha
de las mismas. Pueden ser exceptuados de esta obligación los -
patrones que ocupan menos de cinco trabajadores.

(25) Diario Oficial.-Órgano del Gobierno Constitucional de los -
Estados Unidos Mexicanos.-Martes 19 de Enero de 1945.

"Artículo 28.- El Instituto está facultado para investigar, - por medios de sus inspectores, las listas de raya que lleven - los patrones. En caso de que un patrón se niegue a facilitar - la inspección de dichas listas, el Instituto determinará los - grupos de salarios que correspondan a los trabajadores respec- - tivos" (26).

Capítulo III Del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (artículos 35 a 50) de los que se mencionan;

"Artículo 46.- El patrón que, en cumplimiento de la presente - Ley, haya asegurado contra accidentes del trabajo y enfermeda- - des profesionales a los trabajadores a su servicio, quedará re- - levado del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsa- - bilidad por riesgos profesionales establezca la Ley Federal -- del Trabajo" (27).

Capítulo IV Del Seguro de Enfermedades no Profesionales y Ma- - ternidad (artículos 51 a 66), de los cuales se citan;

"Artículo 51.- En caso de enfermedad no profesional, el asegu- - rado tendrá el derecho a las siguientes prestaciones;

(26) Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Op.Cit.- Página 2.

(27) Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Op.Cit.- Página 4.

- I.- Asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica que sean necesaria, hasta por veintiseis semanas, y
- II.- Un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo, y que será a partir del séptimo día de la incapacidad y hasta por veintiseis semanas.

El asegurado no tiene derecho a este subsidio cuando intencionalmente haya provocado la enfermedad.

Capítulo V De los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte (artículos 67 a 97).

Capítulo VI Del seguro facultativo de los adicionales. (artículos 98 a 106).

Capítulo VII De la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social (artículos 107 a 123) señalando los siguientes:

"Artículo 108.- Los recursos del Instituto estarán constituidos por:

- I.- Las cuotas que deben enterar conforme a esta Ley, los patrones y los trabajadores y la contribución del Estado.

II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan los bienes del Instituto.

"Artículo 109.- Los órganos del Instituto serán;

La Asamblea General;

El Consejo Técnico;

La comisión de Vigilancia; y

El Director General. " (28).

Capítulo VIII De la inversión de las reservas (artículos 124 - a 132).

Capítulo IX Del procedimiento para dirimir controversias (artículos 133 a 136). Respecto de este capítulo, posteriormente -- hablaremos en detalle. Infra, página 35.

Capítulo X De las responsabilidades y sanciones (artículos 137 a 142; dentro de este capítulo se encuentran contemplados 10 - artículos transitorios), de los cuales sobresalen;

(28) Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Ob.Cit.- Página 8.

"Artículo 137.- El Director General del Instituto, los consejeros, funcionarios, empleados del servicio, así como las personas que a título de técnicos o de otro cualquiera sean llamados a colaborar con aquéllos, están sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que pudieran incurrir como encargados de un servicio público" (29).

De lo expuesto, podemos decir que la Ley del Seguro Social de 1943, si bien es cierto que marcó un nuevo camino en el ámbito de la Solidaridad Social contemplando prestaciones y servicios a los mexicanos, también lo es que a esta legislación la podemos considerar como "clasista", ya que va dirigida a un sólo sector de la población: Al trabajador, es decir, a las personas físicas, que prestan a otra, física o moral un trabajo personal subordinado. Situación que la propia Ley, manifiesta en su exposición de motivos. "El régimen del Seguro Social, no es susceptible de aplicarse de un modo general e indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo" (30).

(29) Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Ob.Cit.- Página 10.

(30) Ley del Seguro Social de 1943.- Editorial Revista Económica.- México 1943.- Página 8.

Al respecto una publicación del propio Instituto Mexicano del Seguro Social, establece: "El Seguro Social no es una empresa de tipo capitalista, en donde se busca el lucro y exorbitantes ganancias para provecho personal, pero tampoco es una beneficencia: Es una Institución de servicio público descentralizado, de tipo netamente social, sin lucro" (31).

(31) Instituto Mexicano del Seguro Social.-El Seguro Social Mexicano, Síntesis de Obligaciones y Beneficios.-Mexico, D. F. 1974.-
Página 6.

I.I REGLAMENTO DEL ARTICULO I33.

Tomando en consideración la imperfección o falibilidad a que está expuesto el hombre, de la cual ya hablamos, (3I bis); los legisladores de la Ley del Seguro Social de 1943, aprobaron el capítulo IX, titulado "del Procedimiento Para Dirimir Controversias" mismo que por su importancia en el tema que tratamos, se transcribe a continuación por lo que toca a tres de los cuatro artículos que forman parte de dicho capítulo:

"Artículo I33.- En caso de inconformidad de los asegurados, los patrones o los beneficiarios sobre admisión al Seguro, derecho a prestaciones, cuantía a pensiones y subsidios, distribución de asegurados y de patrones en los diversos grupos de salarios y -- distribución de empresas por clases y grados de riesgos, se acudirá ante el Consejo Técnico, el cual oyendo en defensa al interesado, decidirá en definitiva. El reglamento fijará los plazos y la forma de hacer valer la inconformidad.

(3I bis) Supra, Página I4.

"Artículo 134.- Las controversias en que sean parte los asegurados o sus beneficiarios, con motivo de la aplicación de esta Ley, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

"Artículo 135.- El título donde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter de ejecutivo" (32).

Cabe hacer mención que desde el 19 de enero de 1943, en que se publicó la citada Ley, en su artículo 133, existió el --- fundamento legal para la creación de un reglamento para --- dirimir las controversias de los trabajadores, beneficiarios y patrones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin embargo, fue hasta el 17 de noviembre de 1950, en que se publicó dicho reglamento en el Diario Oficial, denominándolo "El Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social", rubricándolo los CC. Miguel Alemán, Antonio Martínez Baez y Ramón Beteta, en sus cargos como Titulares del Poder Ejecutivo Federal, Secretario de Economía y Secretario de Hacienda.

(32) Diario Oficial del 19 de enero de 1943. Ob. Cit.- Página 10.

da y Crédito Público, respectivamente.

Por lo que, si en los seis años que transcurrieron para la publicación del citado reglamento se interpuso algún "recurso de inconformidad", por parte de los trabajadores, beneficiarios o patrones, éste debió ser atendido como una petición de los particulares, al no existir las bases indispensables de un procedimiento.

El Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, es estaba compuesto por 23 artículos y tres transitorios: distribuidos en cuatro capítulos de la siguiente forma:

- I.- Disposiciones Generales (artículos 1o. a 10).
- II.- De la tramitación del recurso (artículos 11 a 25)
- III.- Recursos del Procedimiento (artículo 26)
- IV.- Suspensión del Procedimiento Económico-Coactivo (artículos 27 y 28, y tres transitorios).

A continuación señalaremos los puntos sobresalientes de cada capítulo:

Capítulo I Disposiciones Generales.

Establece que la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a lo establecido en el presente reglamento, o en su defecto al Código Fiscal de la Federación o a la Ley Federal del Trabajo, estando a cargo de dicho trámite la Oficina de Inconformidades dependiente del Consejo Técnico, y facultando al Secretario General del Instituto para autorizar con su firma los acuerdos de trámite y resoluciones. Los requisitos y anexos que deben contener el escrito de inconformidad, lugar y término para su presentación, o en su caso desecharlo o sobreseerlo por ser extemporánea su presentación. Forma de notificar según el tipo de acuerdo, ^{si} el impugnador lo hace en representación de otra persona física o moral, o en su caso desecharlo sino de cumplimiento al requerimiento hecho en el término de cinco días. Facultad para habilitar tiempo y días inhábiles; para llevar a cabo una diligencia o actuación.

Capítulo II De la Tramitación del Recurso.

Indica que una vez admitido el recurso de inconformidad, de oficio el Instituto solicitará informes conducentes a las dependencias correspondientes. Sobre la admisión y término para el desahogo de las pruebas pericial, inspección, testimonial siempre y cuando se relacionen estrictamente con la controversia y no sean contrarios a derecho o a la moral, así como la admisión de la prueba confesional. Facultad del Consejo Técnico y del Secretario General para que en todo tiempo puedan decretar diligencias para mejor proveer. Concluida la recepción de pruebas, la Oficina de Inconformidades elaborará el proyecto de resolución respectivo, mismo que será puesto a consideración del Consejo Técnico que resolverá por mayoría de votos, en caso de disenso de algún (os) consejero (s), éste (os) podrá (n) expresar su voto en particular razonado dentro de las 48 horas siguientes a la discusión y se agregará al expediente. Señala los términos para ejecutar y notificar la resolución, así como que el Consejo Técnico será el encargado de disciplinar a la persona que haya incumplido con las disposiciones señaladas en

las disposiciones señaladas en el presente reglamento.

Capítulo III Recursos del Procedimiento.

Manifiesta que en contra de las resoluciones del Secretario General en materia de admisión del Recurso de inconformidad y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico, el cual deberá interponerse - dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido.

Capítulo IV Suspensión del Procedimiento.

Faculta al Secretario General para decretar la suspensión - del procedimiento económico-coactivo, previo otorgamiento - de alguna de las garantías establecidas en el Código Fiscal de la Federación, si el acto reclamado está en vía de ejecución, la suspensión a elección del interesado podrá solicitarla ante la Secretaría General, ante las Cajas o Autoridades Ejecutoras correspondientes; si el fallo fuere favorable al recurrente se le cancelará la garantía presentada, devolviéndosele el pago condicional que se hubiera efectuado.

Artículos Transitorios.- Establecieron que el reglamento entraría en vigor a partir del 17 de Noviembre de 1950.

así como la derogación de las disposiciones reglamentarias que se opongan al mismo y que los recursos pendientes al entrar en vigor este reglamento se tramitarán resolverán con apego a las disposiciones del mismo.

Tomando en consideración que el reglamento en cuestión, fue -- emitido en el año de 1950, que el Instituto Mexicano del Seguro Social estaba en plena estructuración y que dicho reglamento fue el primero en su clase que emitiera este Instituto, se considera que el mismo fue elaborado según el número de los - recursos de inconformidades presentados por los trabajadores, beneficiarios, patrones o terceros perjudicados de aquella época.

Cabe hacer mención que el artículo tercero transitorio al establecer "los recursos de inconformidad pendientes al entrar en vigor este reglamento se tramitarán resolverán con apego a las disposiciones del mismo" (33), constituía una clara violación al artículo 14 Constitucional ya que este precepto menciona en su párrafo primero que "a ninguna Ley se dará efecto retroacti

(33) Diario Oficial del 17 de noviembre de 1950. Ob.Cit.- Página 4.

vo en perjuicio de persona alguna" (34).

Situación que se generaría al resolver algún recurso de inconformidad en base a las disposiciones de este reglamento.

(34) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-
Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.

2.-LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973.

Toda vez que el país fue evolucionando de una sociedad eminentemente agrícola con población dispersa, a una industrial con grandes concentraciones de individuos en la ciudades, tenemos que fue insuficiente la Ley del Seguro Social de 1943 para cubrir las nuevas necesidades existentes de la población y del propio Instituto Mexicano del Seguro Social. Por lo que surgió la necesidad de actualizar el contenido de la mencionada legislación.

Situación que se dió a través del decreto del C. Presidente Constitucional Luis Echevarría Alvarez, que fue publicado en el Diario Oficial el 12 de marzo de 1973, con una fe de erratas del 27 de ese mismo mes y año. Confiriéndole así un texto sustancialmente nuevo, creándose así la "Ley del Seguro Social de 1973", - misma que constaba de 254 artículos, contenidos en 7 títulos, - además de 13 transitorios, distribuidos de la siguiente manera:

TITULO PRIMERO.-Disposiciones Generales.

(Artículos 1o. a 10).

TITULO SEGUNDO.-Del Régimen Obligatorio del Seguro Social.
(Artículos 11 a 223 en VIII capítulos).

TITULO TERCERO.-Del Régimen Voluntario del Seguro Social.
(Artículos 224 a 231, capítulo único).

TITULO CUARTO.-De los Servicios Sociales.
(Artículos 232 a 239, capítulo único).

TITULO QUINTO.-Del Instituto Mexicano del Seguro Social.
(Artículo 240 a 266, en VI capítulos).

TITULO SEXTO.-De los Procedimientos y de la Prescripción.
(Artículos 267 a 280, en III capítulos).

TITULO SEPTIMO.-De las Responsabilidades y Sanciones.
(Artículos 231 a 284).

18 Artículos Transitorios.

Esta legislación, "tiene por principales objetivos mejorar - las prestaciones existentes e introducir otras; crear un -- nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las- madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados, abrir la posibilidad para que se incorporen voluntariamente al ré- gimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar di- versos puntos controvertibles de la Ley vigente; reordenar - preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y -- simplificar para hacer expeditos, diversos procedimientos" - (34).

En cuanto a las novedades introducidas en el texto de la Ley de 1973, sobresalen las siguientes: "...creación del grupo - de cotización "W" que comprende salarios hasta el equivalen- te de 10 veces el salario mínimo del Distrito Federal; susti- tución de los términos accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por el de "riesgos de trabajo", que éste último es empleado por la Ley Federal del Trabajo; aplicación de -- los servicios médicos a los hijos de asegurados y pensiona- dos que cursan estudios, hasta los 21 a 25 años respectiva- mente.

(34) Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973.- Ley del Seguro Social de 1985.-Publicaciones del Instituto Mexi- cano del Seguro Social.-Abril de 1985.-Página 17.

De lo antes expuesto, podemos decir que toda vez que se tuvo la experiencia de 30 años de prestación de servicios, del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue posible apreciar los errores de su ley y reglamentos, por lo que se tuvieron elementos suficientes para su corrección en la Ley del Seguro Social de 1973, misma que define claramente la estructura de esa Institución, así como los seguros, servicios y prestaciones que es capaz de otorgar, de igual manera abre las puertas para el aseguramiento a diversos sectores de la población, por lo que el Instituto Mexicano del Seguro Social ya no es exclusivo para trabajadores asalariados.

Las posteriores reformas que se han hecho a la mencionada Ley del Seguro Social de 1973, van encaminadas a la protección hacia los asegurados que actualmente se encuentran inscritos al régimen del Seguro Social, así como a extender sus beneficios a los sectores de la población que no están sujetos a una relación de trabajo.

Como ejemplo más reciente tenemos la incorporación al régimen del Seguro Social de los taxistas del Distrito Federal.

y la inscripción al seguro facultativo a las personas que cursen estudios de nivel medio superior y superior en planteles - públicos oficiales del Sistema Educativo Nacional, los primeros mediante el convenio de fecha 25 de mayo del año de 1987 celebrado por los representantes de las organizaciones legalmente constituidas de los taxistas, con el Director General - de ese Instituto. Los segundos a través del acuerdo número - 1041/87 del H. Consejo Técnico, publicado en el Diario Oficial de 4 de agosto de 1987.

Esta Ley de 1973 para ventilar las controversias de los asegurados, beneficiarios o patrones, con el Instituto Mexicano del Seguro Social, estableció dentro del Título Sexto, el - Capítulo II de los Procedimientos, en el cual quedó incluido el artículo 274, reemplazando el artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943. Por la importancia que tiene en este estudio a continuación se transcribe el nuevo artículo:

"ARTICULO 274.-Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugna

ble algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad, en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolverá lo procedente.

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

"Las resoluciones, acuerdos o liquidaciones del Instituto - que no hubiesen sido impugnados en la forma y términos que señale el reglamento correspondiente se entenderán consentidos". (35).

Al comparar el artículo 133 de la Ley del Seguro Social de 1943, con el artículo 274, sobresale que éste último es más completo que el anterior, ya que se refiere a "actos definitivos" del Instituto, que consideran impugnables los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios. Es decir, ya no es limitativo tanto en las personas facultadas para interponer los recursos de inconfor-

(35) Diario Oficial.-Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.-Lunes 12 de marzo de 1943.-Página 36.

midad, como en los actos impugnables ya que dicho artículo establece que serán sujetos de impugnación los actos definitivos del Instituto, mismos que de acuerdo con el artículo 23 párrafo último de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece que "las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado" (36).

(36) Prontuario de Leyes Fiscales.-Editorial Trillas, S. A. de C. V.-México, D. F., Edición 1984.-Página 132.

2.1 REGLAMENTO DEL ARTICULO 274, ANALISIS.

A partir del 10. de abril de 1973 en que entró en vigor la Ley del Seguro Social, la legislación anterior quedó abrogada, pasando la parte medular del artículo 133 al 274 de la nueva Ley.

Sin embargo tuvieron que pasar más de 6 años para que el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, fuera expedido y publicado en el Diario Oficial, situación que se dió el 3 de agosto de 1979 (a través de un decreto del Titular del Poder Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución Política), por lo que durante esos 6 años se siguió aplicando con fundamento en el artículo tercero transitorio de la citada legislación el Reglamento del artículo 133.

El reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, mismo que está vigente a la fecha, está integrado por 23 artículos en 4 capítulos distribuidos de la siguiente forma:

CAPITULO I Disposiciones Generales (artículos 1o a 10)

CAPITULO II De la tramitación del Recurso (artículo 11 a 25)

CAPITULO III Recursos del Procedimiento (artículo 26)

CAPITULO IV Suspensión del Procedimiento Económico - Coactivo -
(artículo 27 y 28)

Tres Artículos Transitorios.

A continuación analizaremos los artículos que integran el actual Reglamento, (a excepción de los artículos 5, 6, 7, 10, 11, 15, 20) ya que consideramos que éste no es práctico y no regula adecuadamente - el procedimiento administrativo de inconformidad que se lleva -- actualmente en las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como por tener, en algunos de esos artículos, fallas de técnica legislativa.

"ARTICULO 1o. La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este Reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo."

Consideramos este artículo incompleto, ya que no establece de manera concreta (por qué y cuándo?), se ajustará el trámite del re

curso de inconformidad, a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, en el Código Federal de Procedimientos Civiles ; a la Ley Federal del Trabajo, así como también por que no condiciona la aplicación de esas legislaciones.

Para contestar las interrogantes señaladas, es necesario establecer que significa "supletorio, ria". Vocabio que proviene " del latín suppletorium, adjetivo. Se dice de lo que suple una falta. Consúltese. Derecho supletorio, juramento supletorio, Ley supletoria" (37).

Por lo que podemos decir, que se aplicarán supletoriamente las citadas legislaciones federales, a falta de una disposición expresa en los artículos de ese Reglamento, siempre y cuando su aplicación no sea contraria a las disposiciones que sí están señaladas en el mismo.

"ARTICULO 20. El trámite del recurso estará a cargo de la Unidad de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. El Secretario General del Instituto, o en su defecto el Procurador General, autorizará con su firma los acuerdos, certificaciones y notificaciones correspondientes, hasta poner los expedientes en estado de resolución, teniendo los mismos funcionarios faculta-

(37) PALOMAR DE MIGUEL, Juan.-Diccionario para Juristas.-Nava - Ediciones, S. de R.L.-Primera Edición. México 1981.-Página 1207.

des para resolver sobre la admisión del recurso y la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, cuando sea procedente.

"Cuando en los términos de la fracción XIII del artículo 253 de la Ley del Seguro Social, el Consejo Técnico autorice a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad, en los términos de este Reglamento, las funciones que competen a la Unidad de Inconformidades se desempeñarán por los servicios jurídicos delegacionales y las atribuciones al Secretario General del Instituto, por el Secretario del Consejo Consultivo."

Este artículo muestra una falla de técnica legislativa, ya que hace mención sobre la facultad de resolver sobre la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución; siendo que para este rubro, existe expresamente el capítulo IV.

De igual manera, se aprecia que tiene un exceso de autoridades que están facultadas para admitir, tramitar y resolver el recurso de inconformidad. Siendo que en la actualidad el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional correspondiente (funcionario que de igual manera funge como Jefe de Servicios Jurídicos), es

quién autoriza los acuerdos de admisión y trámite.

Los proyectos de resolución del recurso de inconformidad o del recurso de revocación contra la no admisión del recurso, o la no admisión de alguna prueba (mismos que son elaborados en los Servicios Jurídicos Delegacionales), son aprobados por el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, de acuerdo con la competencia y circunscripción territorial que le fueron asignados como a continuación señalamos.

Inicialmente por decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial, el 15 de febrero de 1945, se crearon las Cajas Regionales y Locales del IMSS, así como el Consejo Consultivo de las Cajas Regionales, mismos que por decreto de dicho funcionario, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1959, desaparecieron, habiéndose establecido en su lugar las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales del Seguro Social y los Consejos Consultivos Delegacionales.

El Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social, (creado por Decreto Presidencial el 26 de Julio de 1967, fecha de su publicación en el Diario Oficial), estableció en su artículo 9o. fracción X, lo siguiente:

"Artículo 9o.-Corresponde^a los Delegados:

"...X.- Recibir los escritos de inconformidad a que se refiere - el artículo 133 de la Ley del Seguro Social y enviarlos al Consejo Técnico dentro de un plazo no mayor de 15 días, junto con los antecedentes del caso y demás documentos necesarios para su resolución" (33).

Por lo que los recursos de inconformidad que se interpusieron en el Valle de México y en toda la República Mexicana, eran remitidos a la Secretaría General del Instituto Mexicano del Seguro Social, con sede en el Distrito Federal, ya que los Consejos -- Consultivos de las Delegaciones Regionales y Estatales carecían de facultades para ventilar el recurso que se trata.

Toda vez que las dependencias, servicios, prestaciones y asegurados iban creciendo a pasos acelerados y en consecuencia, los recursos de inconformidad aumentaron enormemente, el Consejo Técnico emitió los siguientes acuerdos:

-Acuerdo No. 9 467 del 20 de septiembre de 1973.

Por el que se descentralizó los Servicios Jurídicos Institucio-

(33) Diario Oficial.-Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.-Miércoles 26 de julio de 1967.-Página 11.

nales, a las Delegaciones Estatales y Regionales, así como -- también se creó la Unidad de Supervisión de Servicios Jurídicos Delegacional, dependiente de la Secretaría General para su control y coordinación de dichos servicios.

- Acuerdo No. 1 455 del 14 de febrero de 1979.

Creación de seis Delegaciones en el área del Valle de México.

- Acuerdo No. 7 239/79 del 29 de agosto de 1979.

En el que se autorizó a las Delegaciones Estatales y Regionales a ventilar y resolver el recurso de inconformidad a partir del 1o. de octubre de 1979.

- Acuerdo No. 4 650/81 del 22 de abril de 1981.

Por el cual se facultan a las seis Delegaciones del Valle de México para ventilar y resolver el recurso de inconformidad a partir del 24 de abril de 1981.

- Acuerdo No. 8 495/81 del 2 de septiembre de 1981.

Criterios para establecer la competencia territorial de los Consejos Consultivos Delegacionales para sustanciar y resolver el recurso de inconformidad.

Cabe hacer mención que estos acuerdos citados del Consejo Técnico, no obstante, se que delegan atribuciones o facultades

a funcionarios de esa Institución, y en consecuencia afectan a los particulares, no fueron publicados en el Diario Oficial, ni fueron emitidos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, por lo que consideramos que dichas disposiciones, únicamente tienen el carácter de circulares.

Criterio sustentado de igual manera por el Tribunal Fiscal de la Federación, como se señala en las siguientes tesis jurisprudenciales.

"CIRCULARES.- Deben clasificarse en dos términos diversos, - comprendiéndose en una regla general, las que consignan instrucciones de los superiores jerárquicos en la esfera administrativa, a los inferiores, acerca del régimen interior de las oficinas, de su funcionamiento con relación al público, o de aclaraciones para la debida inteligencia de las disposiciones legales ya existentes, mediante las cuales no se pueden establecer derechos ni imponer restricciones al ejercicio de ellos; y en el otro término quedan incluidas las que tienen el carácter de disposiciones de observancia general, siendo verdaderas normas reglamentarias de las leyes, que están supeditadas en cuanto a su validez a las circunstancias de que deben concretarse a proveer a

la ejecución de un precepto de la Ley, sin contradecir disposición alguna de jerarquía superior, ni invadir una materia reservada a la Ley en sentido formal, emanar de la autoridad que tenga competencia para ejecutar las normas que reglamentan, -- siendo necesario para su eficacia que sean disposiciones de carácter general que se hayan publicado en el "Diario Oficial" - de la Federación.

C.S. entre 4126/37 y 4547/37.-Resuelta el 8 de febrero de 1938, por unanimidad.

R.T.F. 1937-48, p. 35" (39).

Jurisprudencia 130

"COMPETENCIA DE AUTORIDADES.-CUANDO DERIVA DE UN ACUERDO DELEGATORIO NO PUBLICADO DEBE EXHIBIRSE ESTE PARA ACREDITARLA.-Cuando el acto plantea la incompetencia de la autoridad que emitió la resolución impugnada, sobre ella recae la carga de demostrar - su competencia cuando se funde en un acuerdo delegatorio no publicado en el Diario Oficial de la Federación pues en el supuesto debe exhibir dicho Acuerdo para que el juzgador esté en posibilidad de analizar los términos en que fué emitido y de ahí derivar si la autoridad es o no competente.

(39) Obra Conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1985. -Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.-Primera Edición 1986.-Página 14.

Revisión No. 1719/80.- Resuelta en sesión de 23 de junio de 1981, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 192/82.- Resuelta en sesión de 21 de abril de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 372/82.- Resuelta en sesión de 18 de mayo de 1982, por mayoría de 6 votos y 1 en contra" (40).

No obstante el criterio citado, el Tribunal Fiscal de la Federación apoyándose en los artículos 240 fracción VIII, 253 fracciones III y XIII de la Ley del Seguro Social (que entró en vigor el 1o. de abril de 1973), y en los acuerdos del Consejo Técnico -- 7 239/79 y 4 650/81 de fechas 29 de agosto de 1979 y del 22 de abril de 1981, emitió la jurisprudencia No. 243 en la sesión del 28 de febrero de 1986, considerando competentes a los Consejos Consultivos Delegacionales para resolver los recursos de inconformidad la cual se cita:

"CONSEJOS CONSULTIVOS DELEGACIONALES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-SON COMPETENTES PARA RESOLVER LOS RECURSOS DE INCONFORMIDAD.- El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social está facultado para organizar sus dependencias, establecer y clausurar Delegaciones del propio Instituto, ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, facultades derivadas de los artículos 240, fracción VIII y 253 fracción III, -

(40) Obra Conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Op. Cit. Página 132.

de la Ley en cita. Asimismo, el artículo 2o. del Reglamento de la Ley invocada establece que cuando el Consejo Técnico - autoriza a los Consejos Consultivos Delegacionales, en los - términos de la Fracción XIII del artículo 253 de la multici- tada ley, las funciones de la Unidad de Inconformidades serán ejercidas por los servicios jurídicos delegacionales; y las - atribuciones al Secretario General del Instituto, por el Se- cretario del Consejo Consultivo. Con base en lo anterior, - el Consejo Técnico estableció los Consejos Consultivos Dele- gacionales a los que autorizó, mediante sus acuerdos 7 239/79 de 29 de agosto de 1979 y 4 650/81 de 22 de abril de 1981, pa- ra examinar y resolver el recurso de inconformidad en la for- ma y términos establecidos en el reglamento mencionado. Por - consiguiente, no puede negarse la competencia de los Consejos Consultivos Delegacionales para tramitar y fallar los recur- sos de que se trata, menos aún cuando el particular que la - objeto ha reconocido dicha competencia, al presentar su in- conformidad ante algunos de los repetidos consejos.

Revisión No. 1 240/83.-Resuelta en sesión de 25 de octubre de 1983, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 135/83.-Resuelta en sesión de 22 de mayo de 1985, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 57/85.-Resuelta en sesión de 11 de febrero de 1986, por unanimidad de 7 votos" (41).

(41) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.-Apéndice de Jurisprudencia, Año de 1986.-Talleres de Impresora Publicita- ria y Editorial, México, D. F.-Página 23.

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto indican que para que las circulares tengan el carácter de disposiciones Reglamentarias Gubernamentales, es necesario - que éstas sean puestas en vigor a través de su publicación en - el Diario Oficial; así como que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social no está facultado para otorgar -- atribuciones, sino que únicamente está facultado para organizar administrativamente sus dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento. Criterios sustentados en las siguientes jurisprudencias:

Jurisprudencia No. 348.

"CIRCULARES.- Las circulares no tienen el carácter de reglamentos gubernativos o de policía, pues en tanto que éstos consisten en disposiciones de observancia general que obligan a los particulares en sus relaciones con el poder público, las circulares, por su propia naturaleza, son expedidas por sus superiores jerárquicos en la esfera administrativa dando instrucciones a los inferiores sobre el régimen interior de las oficinas, o sobre su funcionamiento con relación al público, o para aclarar a los inferiores la inteligencia de disposiciones legales ya existentes; pero no para establecer derechos o imponer restriccio-

nes al ejercicio de ellos. Aún en el caso de que una circular tuviera el carácter de disposición reglamentaria gubernativa, - para que adquiriese fuerza debería ser puesta en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial, puesto que las leyes y reglamentos sólo pueden obligar cuando son debidamente expedidos, publicados y promulgados. También podría aceptarse que - el contexto de una circular obligara a determinado individuo, si le ha sido notificada personalmente; pero si tal circunstancia no se acredita por la autoridad responsable, los actos que se funden en la aplicación de una circular resultan atentatorios.

Quinta Epoca:

Tomo XXXII, Página 471. A.R. 3676/24. Cía de Gas y Combustibles "Imperio", S. A.-Unanimidad de 4 votos.
 Tomo LXXXIX, Página 3101. A.R. 5099/46. La Vasco Cantabra, S.A. Unanimidad de 4 votos.
 Tomo XC, Página 195. A.R. 5081/46. La Vasco Cantabra, S. A.--- Unanimidad de 4 votos.

Séptima Epoca, Tercera parte:

Vols. 115-120, Página 60. R.F. 18/78, Ariel Construcciones, S. A. Mayoría de 4 votos.
 Vols. 159-144, Página 44. A.R. 7377/79, Antonio Hernández Vázquez y otros.-Unanimidad de 4 votos" (-2).

Jurisprudencia No. 206.

"CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, SUS - FACULTADES CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 107, FRAC----

(42) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación 1917-1985, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.- Op. cit.-Páginas 596 y 597.

CIÓN VIII, DE LA ANTERIOR LEY DEL SEGURO SOCIAL Y 240 DE LA VIGENTE. ÚNICAMENTE AUTORIZA AL INSTITUTO PARA ORGANIZAR ADMINISTRATIVAMENTE SUS DEPENDENCIAS. No es cierto que la atribución que el legislador confirió al Instituto Mexicano del Seguro Social en el artículo 107, fracción VIII, de la anterior Ley del Seguro Social y 240 de la vigente, de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, que por efecto de lo dispuesto en los artículos 117, fracción IX y 253, fracción XIV, correspondía y corresponde al Consejo Técnico, tenga el alcance de facultar a dicho Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar cuotas que la Ley le confiere, ya que únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores. Estimar lo contrario significa, además de interpretar la Ley en donde por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar, en un sistema de derecho como el nuestro en el que rigen a título de garantías individuales la seguridad jurídica y la legalidad, entre otras, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de la persona por actos de autoridades no facultadas expresamente por la Ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que, en salvaguarda de dichos

garantías, la autoridad sólo puede hacer aquello que la Ley le autoriza.

Séptima Época, Tercera Parte:

Vols. 163-168, Página 53 R.F. 59/81. Playa Sol Vallarte, S. A.-
5 votos.
Vols. 187-192, R.F. 327/32. Banco Capitalizador de Monterrey, -
S. A.-Unanimidad de 4 votos.
Vols. 193-198, R.F. 9/82. Compañía Constructora La Joya de Aca-
pulco, S. A.-Unanimidad de 4 votos.
Vols. 193-198, R.F. 53/83. Landa y Rubio Industrial, S. A.-Una-
nidad de 4 votos.
Vols. 193-198, R.F. 59/83. Landa y Rubio Industrial, S. A.-Una-
nidad de 4 votos" (43).

No fue sino hasta el Reglamento de Organización Interna de las De-
legaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Se-
guro Social, suscrito por el Secretario General de esa Institu-
ción y que fue publicado en el Diario Oficial el 14 de julio de
1981, cuando se estableció la competencia de dichas Delegacio-
nes para tener a su cargo el funcionamiento del Régimen de Se-
guridad Social, así como vigilar y hacer cumplir la Ley del Se-
guro Social y sus Reglamentos. A los Consejos Consultivos Delegacio-
nales, se les facultó para ventilar y resolver el recurso de incon-
formidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, -
sobresaliendo de dicho Reglamento la Fracción IV del artículo 28 -
del capítulo X de los Servicios Jurídicos, que a continuación se -
citan:

(43) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación 1917-1985,
Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.-Editorial Mayo -
Ediciones, S. de R.L., México 1985.-Páginas 384 y 385.

"ARTICULO 28.-Son facultades y obligaciones del Jefe de los Servicios Jurídicos de la Delegación, los que a continuación se enumeran:

"...IV.- Recibir los escritos en los que se interponga el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274 de la Ley del Seguro Social; tramitar e integrar los expedientes relativos; practicar diligencias, solicitar informes y documentos, desahogar pruebas y proyectar acuerdos y proveídos para firma del Delegado, hasta dejar los expedientes en estado de resolución y elaborar los proyectos de desahamamiento, sobreseimiento, de resolución -- del recurso de revocación y de resolución del recurso de inconformidad, para someterlos al acuerdo del Consejo Consultivo Delegacional" (44).

Referente^a algunas de las atribuciones otorgadas en el mencionado Reglamento del 14 de julio de 1981, el Tribunal Fiscal de la Federación ha dictado las siguientes tesis jurisprudenciales:

Jurisprudencia 161.

"COMPETENCIA DE LOS DELEGADOS REGIONALES Y ESTATALES PARA EMITIR ORDENES DE VISITA.- EL REGLAMENTO DE ORGANIZACION INTERNA DE LAS DELEGACIONES REGIONALES Y ESTATALES DEL IMSS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 14 DE JULIO DE 1981, SOLO ES APLICABLE CON -

(44) Diario Oficial.-Organo Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.-Martes 14 de julio de 1981.-Página 18.

POSTERIORIDAD A ESTA FECHA.-De acuerdo con lo establecido por - los artículos 70. del Código Fiscal de la Federación y 30. del Código Civil Federal, las leyes y disposiciones de carácter ge neral entrarán en vigor con posterioridad a su publicación en el Diario Oficial, por lo que el Reglamento referido, en el que se otorgaron facultades a los Delegados Regionales y Estatales para ordenar visitas domiciliarias, sólo es aplicable, en este aspecto, con posterioridad a la fecha de su publicación.

Revisión No. 1890/81.-Resuelta en sesión de 19 de octubre de - 1982, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 503/82.-Resuelta en sesión de 19 de octubre de -- 1982, por unanimidad de 8 votos.

Revisión No. 1898/82.-Resuelta en sesión de 10. de marzo de -- 1981, por mayoría de 7 votos y 2 en contra" (45).

Jurisprudencia 198.

"DELEGADOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-SON COMPE TENTES PARA ORDENAR VISITAS A PARTIR DEL 18 DE JULIO DE 1981.- De acuerdo con la adición del inciso q) al artículo 50. del Re glamento de Organización Interna de las Delegaciones Regiona-- les y Estatales, publicado en el Diario Oficial de la Federa-- ción el 14 de julio de 1981, vigente tres días después, esto - es, al 18 del mismo mes y año, los Delegados del Instituto Me-

(45) Obra Conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la pro mulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Página 148.

xicano del Seguro Social están facultados para ordenar la práctica de visitas de auditoría, función que les confirió el Consejo técnico del mismo Instituto, conforme a lo establecido en los artículos 8º, 9º fracción XV, 20 y 21 del Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales de ese Organismo, expedido por el Ejecutivo de la Unión.

Revisión No. 1006/83.- resuelta sesión del día 1º de agosto de 1984, por mayoría de 6 votos a favor y 3 en contra.

Revisión No. 1459/83.- Resuelta en sesión del día 14 de agosto de 1984, por mayoría de 6 votos a favor y 3 en contra.

Revisión No. 695/83.- resuelta en sesión del día 1º de agosto de 1984, por mayoría de 6 votos a favor y 3 votos en contra".(46).

Tomando en consideración que las atribuciones otorgadas a los funcionarios de las Delegaciones y Subdelegaciones que afecta a los particulares, fueron fuertemente impugnadas por estos últimos, aunado a que el Tribunal Fiscal de la Federación no tenía un criterio definido al respecto, el Ejecutivo Federal el 15 de abril de 1985, con fundamento en el artículo 8º fracción I, de nuestra Constitución Política, emitió el Reglamento por el que se Determinan las Atribuciones de diversas Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social; en el cual claramente se establecieron las atribuciones de la Tesorería General, de las Delegaciones

(46).- Obra Conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Página 148.

turas de Servicios Técnicos, de Auditoría a Patrones, de Seguridad en el Trabajo de Servicios Legales, de las Delegaciones-Regionales, Estatales del Valle de México y Subdelegaciones, - así como también establece el mecanismo por el cual los funcionarios titulares de las Dependencias citadas podrán ser suplidos en sus ausencias.

de
Respecto/algunas de las atribuciones señaladas, el Tribunal Fiscal de la Federación ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

Jurisprudencia 226.

"TESORERO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- TIENE COMPETENCIA PARA EMITIR CEDULAS DE LIQUIDACION DE CUOTAS -- OBRERO PATRONALES A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DEL REGLAMENTO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 4º, fracción II, del Reglamento -- por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de abril de 1933, que entró en vigor el día siguiente de su Publicación, el Tesorero General del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene facultades

expresas para determinar créditos en favor de dicho Instituto, dar las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida mediante la emisión y firma de cédulas de liquidación.

Revisión No. 1326/84.-Resuelta en sesión de 5 de marzo de 1985, por mayoría de 7 votos contra 2.
 Revisión No. 705/84.-Resuelta en sesión de 9 de mayo de 1985, por unanimidad de 8 votos.
 Revisión No. 1509/84.-Resuelta en sesión de 21 de junio de 1985, por unanimidad de 8 votos " (47).

Sin embargo el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que las atribuciones conferidas al Instituto Mexicano del Seguro Social, no fueron otorgadas a través del Reglamento por el que se Determinan las Atribuciones de Diversas Dependencias de ese Organismo, que fué publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 1983, ya que ese Reglamento únicamente reguló dichas atribuciones concedidas a través del artículo 25, fracción VI de la Ley del Seguro Social, (que entró en vigor a partir del 10. de abril de 1975), determinando las dependencias con que esa Institución contaría para ejercerlas, como se muestra en la siguiente jurisprudencia.

(40).-Obra Conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de la Justicia Fiscal.-Ob. Cit. 167.

Jurisprudencia 336.

"VISITAS DOMICILIARIAS. FACULTAD DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL PARA ORDENARLAS Y PRACTICARLAS.- Las facultades del Instituto Mexicano del Seguro Social para ordenar y practicar visitas domiciliarias no fueron otorgadas en el reglamento por el que se determinan las atribuciones de diversas dependencias de dicho organismo, sino en la propia Ley de Seguro Social en cuyo artículo 25, fracción VI, se faculta al Instituto para practicar inspecciones y visitas domiciliarias y requerir la exhibición de libros y documentos a efecto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales, Igualmente, en el artículo 19, fracción V, de la Ley se establece la obligación de los patrones para facilitar las inspecciones y visitas domiciliarias que practique el Instituto. En cambio, en el Reglamento anteriormente referido, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha quince de abril de mil novecientos ochenta y tres, el presidente de la República no hizo sino reglamentar las atribuciones concedidas determinando las dependencias con que éste contará para ejercerlas, así como las atribuciones específicamente asignadas a las mismas.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

Vols. 187-192. A.R. 480/84. Compañía Minera Río Colorado, S.A.
 Unanimidad de 4 votos.
 Vols. 193-198. A.R. II324/84. María del Carmen Reyes Martínez.
 Unanimidad de 4 votos.
 Vols. 193-198. A.D. 8650/84. Desarrollo Urbano Integral, S.A.-
 de C.V. Unanimidad de 4 votos.
 Vols. 193-198. A.R. II957/84. Avícola Cayal, S.F. de C.V. Unani-
 midad de 4 votos". (43).

Una vez establecida la debida competencia de los funcionarios-
 de las Delegaciones Regionales, Estatales, del Valle de México
 y de las Subdelegaciones, cabe hacer mención que en ningún ---
 acuerdo del Consejo Técnico o decreto Presidencial, se estable
 ció físicamente la circunscripción territorial en donde dichas
 dependencias pudieran ejercer las atribuciones que les fueron-
 concedidas.

Motivo por el cual la competencia de esas dependencias se deter-
 minaba de acuerdo a la autoridad emisora del acto impugnado, -
 es decir se tomaba en cuenta de que delegación o subdelegación-
 dependía administrativamente la autoridad emisora del acto in-
 pugnado.

Fué hasta el día 3 de mayo de 1985, en que se publican el Dia-
 rio Oficial de la Federación al acuerdo 487/85 del Consejo Téc

(43).- Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación 1917-
 1935, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación.- Ob. cit.-
 Páginas 575 y 576.

nico, con fundamento en los artículos 240 fracción VII, 252 y 253 fracción III de la Ley del Seguro Social, que se determinó la circunscripción territorial de cada una de las Delegaciones Estatales, Regionales, del Valle de México y Subdelegaciones, mismas que sufrieron modificaciones en la Delegación del Valle de México, del Estado de México, creándose 5 Subdelegaciones en ésta último, a través del acuerdo 2 982/86 del Consejo Técnico, publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1986.

La mencionada omisión de la circunscripción de las Delegaciones Regionales, Estatales, del Valle de México y Subdelegaciones quedó "subsahada" con el siguiente criterio del Tribunal Fiscal de la Federación.

Jurisprudencia 256.

"INCONFORMIDAD.- PRORROGA TACITA DE JURISDICCION TERRITORIAL- ENTRE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DELEGACIONALES.- La competencia originaria para resolver el recurso de inconformidad corresponde al Consejo Técnico, pero dada la desconcentración territorial del Instituto Mexicano del Seguro Social, esta facultad se otorgó también a los Consejos Consultivos Delegacionales, por acuerdos 7239/79 de 29 de agosto de 1979 y 4650/81 de 22 -

de abril de 1981; por lo tanto, si un particular promueve el recurso de inconformidad ante uno de ellos, por este acto se somete a su jurisdicción, de conformidad con lo estatuido por el artículo 23 fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, el cual permite la prórroga de jurisdicción a autoridades con distinta competencia territorial, siempre que la tengan por razón de la materia.

Revisión No. 1326/84.-Resuelta en sesión de 5 de marzo de 1985, por mayoría de 7 votos y 2 en contra.

Revisión No. 57/85.-Resuelta en sesión 11 de febrero de 1986, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 749/85.-Resuelta en sesión de 16 de mayo de 1986, por unanimidad de 7 votos " (-9)).

"ARTICULO 3o.-El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Expresará el nombre y domicilio del recurrente, así como el número de su registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurado, según el caso;
- b) Mencionará con precisión la oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, indicando con claridad en qué consiste este acto y citando, en su caso las fechas y números de las liquidaciones, oficios o documentos en que conste la determinación impugnada, así como la fecha en que le hubiere sido dada a conocer;

(49) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Apéndice de Jurisprudencia año de 1986.-Ob. Cit.-Página 36.

- 74.
- c) Hará una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma; y
 - d) Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso.

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

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

Se considera que este artículo no es preciso en cuanto a los requisitos que son necesarios para que sea admitido el recurso de inconformidad de acuerdo al siguiente punto de vista: Por lo que toca al inciso b), éste señala una serie de datos, dependencias y funcionarios como elementos indispensables para admitir el recurso; sin embargo, considero suficiente que el particular anexe a su escrito de inconformidad el original del acto impugnado y que indique la fecha en que se notificó.

Además, el hecho de que el inconforme no presente la relación

de pruebas que señala el inciso d), no es óbice para que se admita el recurso ya que en la práctica cuando el particular presenta algún recurso de inconformidad y no ofrece prueba alguna, dicho recurso es admitido y con fundamento en el artículo 11 de ese reglamento, el Departamento de Inconformidades de los Servicios Jurídicos Delegacional de oficio solicita los informes -- (pruebas) conducentes tanto a la autoridad emisora del acto impugnado, como a las que considere que puedan aportar algún informe relacionado con el acto controvertido.

"ARTICULO No.- El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne. La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente al Instituto o en la Delegación -- correspondiente, o por medio del correo con servicio de registrado, con acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Técnico o en su caso, al Consejo Consultivo Delegacional. Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se le anote a su recibo en la oficialía de partes o la de -

su depósito en la Oficina Postal; si el recurso se interpusiese extemporáneamente, será desechado de plano. Si la extemporaneidad se comprobara en el curso del procedimiento, se sobreseerá". En cuanto a este artículo se considera que es necesario actualizar a las dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social ante las que se debe presentar el recurso de inconformidad, ya que dicho artículo establece que se puede interponer ante el Instituto (sin especificar ante que autoridad o dependencia), - Consejo Técnico, Delegación o Consejo Consultivo Delegacional - correspondiente; siendo que es procedente en la actualidad interponer el citado recurso únicamente ante esta última autoridad, ya que es la que admite, tramita y elabora el proyecto de resolución respectivo.

Cabe señalar que en el término de quince días hábiles para interponer el recurso de inconformidad, tratándose de cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales, se toma en cuenta a partir del décimo sexto día hábil siguiente a la notificación de la cédula de que se trate, puesto que de acuerdo con los artículos 17 y 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, los primeros quince días há-

biles los particulares pueden realizar aclaraciones, por lo que el inconforme tiene treinta días hábiles a partir de la notificación de la cédula de liquidación de cuotas obrero patronales para interponer el recurso de inconformidad. Criterio sustentado por este Instituto, a través del oficio circular 9501 de fecha 28 de junio de 1984 del Secretario General de ese organismo, y del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la siguiente jurisprudencia:

Jurisprudencia 9.

"RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.-TERMINO PARA SU INTERPOSICION.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 17 y 19 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, cuando se formulan aclaraciones a las liquidaciones de cuotas obrero patronales el Instituto debe emitir una nueva liquidación, debiéndose computar los quince días para hacer valer el recurso de inconformidad a partir del día siguiente a que surta efectos la notificación de la misma. En los términos de los propios preceptos, cuando no se hagan aclaraciones las liquidaciones provisionales se convierten en definitivas, debiéndose tomar el momento en que esto acontece como punto de partida para el cómputo de dicho plazo. Este criterio se en-

cuentra corroborado cuando las propias cédulas de liquidación contengan impresa en su reverso la manifestación del Instituto de que si no se formulan aclaraciones las mismas adquieran el carácter de definitivas, y el plazo para interponer el recurso empieza a correr a partir del décimo sexto día hábil siguiente a la notificación de la liquidación original, esto es, después de transcurrido el plazo para hacer aclaraciones.

Revisiones No. 173/76 del 16 de agosto de 1973, 324/75 del 11 de septiembre de 1973 y 333/73 del 27 de noviembre de 1973" - (50).

Situación que no se dá ante los capitales constitutivos, ya que para éstos, el término para interponer el recurso de inconformidad es de quince días hábiles a partir de que surta efectos su notificación, de acuerdo al siguiente precedente del -- Tribunal Fiscal de la Federación:

"CAPITALES CONSTITUTIVOS.-NO PROCEDE LA INSTANCIA DE ACLARACIONES.-Para los efectos de computar el término para interponer el recurso de inconformidad en contra de capitales constitutivos, no son aplicables los plazos establecidos en los artículos 16, 17, 20 y 21 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social, en concreto, el término concedido al patrón para poder hacer las aclaraciones que estime pertinentes, por que en ninguno de los citados preceptos se establece -

(50) Obra Conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Página 69.

dicha instancia para el caso específico de financiamiento de capitales constitutivos, lo que es congruente con el carácter excepcional que reviste el financiamiento de esta clase de créditos que se origina cuando se produce un accidente a un trabajador que, por omisión imputable al patrón, no ha sido inscrito ante el Instituto, lo que obliga a éste a distraer sus propios recursos para atender de inmediato a dicho trabajador, y en su caso, a cubrir, también con sus propios recursos, incapacidades temporales o permanentes o pensiones a los deudos del trabajador fallecido a resultas de un accidente de trabajo, es decir, son dos supuestos legales para que proceda el financiamiento del capital constitutivo: el incumplimiento del patrón y el accidente sufrido por el trabajador.

Revisión No. 2325/84.-Resuelta en sesión de 27 de enero de 1986, por unanimidad de 3 votos.-Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poiset.

PRECEDENTES:

Revisión No. 1900 81.-Resuelta en sesión de 23 de septiembre de 1982, por unanimidad de 7 votos.-Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.

Revisión No. 543/75.-Resuelta en sesión de 23 de febrero de 1979, por unanimidad de 7 votos.-Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaria: Lic. Ana Ma. Mújica Reyes" (51).

(51) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 2a. Epoca, del mes de enero de 1986, página 616 y 617.

**ESTA VES NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

"ARTICULO 9o.- Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el incoforma para recibir las y, en su defecto, en el que tuviese registrado en el Instituto. Todas las notificaciones surtirán sus efectos el día hábil siguiente en que se haya hecho la notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de la resolución que se notifica.

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

Referente a este artículo en su primer párrafo no señala todos los supuestos por el cual se pueda efectuar una notificación personal, puesto que se da el caso de que en ocasiones el domicilio que señalan los particulares (de mala fé) es el mismo que tiene registrado ante el Instituto y en ese domicilio ya no tienen o nunca tuvieron su residencia.

Por lo que en estos casos la pretendida notificación se hará a través de lista autorizada por el Presidente o Secretario del Consejo Consultivo Delegacional mediante su firma, que se fijará en sitio visible en el local que ocupe el Departamento de Inconformidades de los Servicios Jurídicos Delegacionales, la cual deberá señalar la fecha de fijación, --- nombre o razón social de inconforme, número de acuerdo y expediente, número de afiliación o registro patronal; y se -- tendrá por hecha la notificación al sexto día hábil, contados a partir de que se hubiere fijado la lista.

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

Se considera que este artículo no tiene razón de ser, ya que lo establecido en él, debería de incluirse como un inciso - del artículo tercero de ese reglamento, es decir, como un - requisito para interponer el recurso de inconformidad, -

puesto que dicho recurso sólo puede ser interpuesto por el - propio inconforme o su representante legal.

Criterio que de igual manera es sustentado por el Tribunal - Fiscal de la Federación en la siguiente jurisprudencia.

JURISPRUDENCIA No. 129.

"ACLARACIONES A LAS CEDULAS DE DIFERENCIAS DE CUOTAS OBRERO - PATRONALES FORMULADAS POR EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- DEBEN REALIZARSE POR EL INTERESADO O SU REPRESENTANTE-LEGAL.-En los términos del artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, en ningún trámite administrativo se admite la gestión de negocios; en consecuencia, las aclaraciones que se -- formulan ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, deben - realizarse por el interesado o por su representante legal. Por tanto las aclaraciones formuladas por quien no se ha acreditado que sea representante legal del interesado, no pueden afectar a éste y por ello el término para la interposición del recurso de inconformidad deberá computarse a partir del día siguiente al en que el interesado o su representante legal se hace sabedor del - acto que impugna y no a partir de la fecha en que se formularon

aclaraciones por quien no ha acreditado que tenga el carácter de representante legal del afectado.

Revisión No. 230/77.-Resuelta en sesión de 6 de octubre de --- 1978, por mayoría de 6 votos, 2 con los resolutivos y 1 en contra.

Revisión No. 970/81.-Resuelta en sesión de 26 de enero de 1982, por mayoría de 6 votos y 2 en contra.

Revisión No. 1613/80.-Resuelta en sesión de 15 de febrero de - 1982, por unanimidad de 7 votos" (52).

De igual manera este artículo contiene una falla de técnica legislativa, ya que no obstante de que el artículo lo. de ese reglamento no señala la aplicación supletoria del Código Civil, establece que la personería se justificará con apego a las reglas del derecho común, de una manera general, sin especificar el capítulo aplicable al respecto, prestándose a confusiones ya que el Código Civil sí contempla la gestión de negocios y el recurso de inconformidad no.

Por otra parte consideramos que ese artículo omitió indicar que tratándose de asegurados o beneficiarios que interpusieran el recurso de inconformidad, en reclamo de prestaciones o derechos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, su personería la debería de acreditar de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, ya que esas prestaciones o derechos-

(52) Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Páginas 136 y 137.

tienen su origen en la relación laboral del asegurado con su patrón, misma que se regula a través de esa legislación federal.

"ARTICULO 12.-Las pruebas documentales deberán ser ofrecidas exhibiendo los documentos correspondientes, a menos que, por no estar a disposición del oferente, deban recabarse por la Unidad de Inconformidades o por los servicios jurídicos delegacionales caso en el cual el inconforme deberá señalar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse esos elementos probatorios. Si en un plazo de quince días no se recibe la documentación solicitada tal circunstancia se hará del conocimiento del inconforme y se le requerirá para que dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva, sea él quien recabe los documentos y rinda la prueba, apercibido de que, de no hacerlo la misma se declarará desierta.

"La prueba pericial queda sujeta a las siguientes reglas: al ofrecerse se indicarán los puntos sobre los que versará y se designará perito, quien deberá tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habrá de emitir su opinión, salvo que se trate de actividades no con-

sideradas como profesionales por la Ley. De no cumplir con los requisitos que se indican, la prueba se desechará de plano.

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

"En el caso de que el recurrente no presente al perito, éste no acepte el cargo o no exhiba el dictamen, todo ello dentro de los términos señalados en el párrafo anterior, la prueba se declarará desierta.

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

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

"La testimonial se propondrá mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el interrogatorio respectivo, a menos que el interesado prefiriese formular verbalmente las preguntas del caso.

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

Como vimos (Supra 75), el particular puede o no ofrecer pruebas al interponer el recurso de inconformidad, ya que éstas únicamente tienen la finalidad de apoyar y rebustecer sus pretenciones, sin embargo, se considera que en este artículo se debe reglamentar la fase procesal en que se deban presentar éstas, en dado caso que el inconforme sí las ofrezca, considerando que sea antes de que al particular se le notifique el acuerdo por el cual se le admite el recurso, así como también que se debe apercebir al inconforme, de que en caso de presentar alguna prueba posterior a esa fase procesal, se declarará desierta, salvo el caso que se trate de una prueba superviniente. Por otra parte, el plazo de quince días hábiles para que las dependencias de ese Instituto reciban las pruebas ofrecidas por los inconformes es excesivo, como también lo es el 2o. término de quince días hábiles con que cuentan los inconformes para

presentar dichas pruebas; puesto que con los dos plazos transcurran treinta días hábiles, no contando aún con los días que pasan para llevar a cabo la notificación de ambos acuerdos a fin de que cesen, transcurridos los treinta días hábiles citados; una vez agotado dicho plazo, deben declararse desiertas las pruebas si éstas no fueron presentadas por el recurrente; todo este tiempo transcurrido es en perjuicio de la autoridad administrativa, ya que ésta se encuentra sujeta al término de cuatro meses para resolver y notificar la resolución del recurso de inconstitucionalidad, puesto que en caso de que no resuelva, ni notifique dentro del plazo, se configurará la figura jurídica de la negativa ficta, de acuerdo con el siguiente criterio del Tribunal Fiscal de la Federación.

JURISPRUDENCIA No. 124.

NEGATIVA FICTA.- SE CONFIGURA SI LA AUTORIDAD NO NOTIFICA AL PROMOVENTE CON PERTINENCIA A LA PRESENTACION DE LA DEMANDA, - LA RESOLUCION EXPRESA.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación, la negativa ficta se configura cuando las instancias o peticiones que se formulen a las Autoridades Administrativas no sean resueltas.

en el término que la Ley fija, o a falta de término establecido, en noventa días. De este precepto se deduce que aún cuando la autoridad haya emitido resolución sobre el recurso Interpuesto por el particular, si dicha autoridad no es notificada antes de que se promueva el juicio respectivo, se configura la negativa ficta en virtud de que esa resolución no fue conocida por el particular y, por lo tanto, no puede tenerse como resuelta la instancia o petición de acuerdo con el precepto citado.

Revisión No. 692/31.-Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1932, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 897/31.-Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1932, por mayoría de 6 votos y 1 en contra.

Revisión No. 1626/31.-Resuelta en sesión de 12 de marzo de 1932, por mayoría de 6 votos y 1 en contra." (53).

En cuanto a la prueba de inspección, cabe señalar que es muy genérica, además de que no establece en que momento se acordará y cuando se efectuará; en la práctica los patrones la ofrecen, pero no permiten su desarrollo u ocultan documentación que solicita el representante de esa autoridad y que es necesaria para su desahogo, por lo que se considera prudente agregar un párrafo en el que señale, que será en el auto de admisión, donde se indique la fecha y hora para su desahogo; así como apercibir al inconforme, de que en caso de no permitir que se lleve a cabo o niegue o oculte documentación necesaria para -

(53) Obra Conmemorativa de quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Páginas 123 y 124.

dicho desahogo, se declarará desierta la prueba ofrecida.

Por lo que hace a lo establecido en la prueba testimonial, se omitió señalar, como se hizo en la prueba pericial, que el inconforme tiene el plazo de cinco días hábiles contado a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del auto admisorio del recurso de inconformidad, para que presente a los testigos ofrecidos, así como el apercibimiento de que en caso de no presentar a dichos testigos en el término señalado, se declarará desierta la prueba ofrecida.

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

Toda vez que algunos inconformes (patrones) interponen el recurso de inconformidad, bimestre a bimestre, en contra de las cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales cuando éstas derivan de una visita domiciliaria, dictamen de grado de riesgo o de un dictamen de sustitución patronal, (que fueron confirmados en un diverso recurso de inconformidad) y ofrecen indistintamente en cada recurso las pruebas testimonial, inspección y pericial, con la finalidad de retrasar el procedi-

miento y en consecuencia, su resolución por lo que se considera procedente aumentar en este artículo un párrafo, en el sentido de que las pruebas descritas no serán admitidas cuando se ofrezcan para pretender desvirtuar un acto definitivo que ya fue materia de resolución de un diverso recurso de inconformidad, ya que para este efecto los particulares tienen a su alcance el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

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

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

En cuanto a estos dos artículos es procedente fusionarlos, ya que ambos regulan el término o plazo que tienen los inconformes para que sean admitidas o para rendir alguna prueba.

Tomando en consideración que los particulares tienen quince días hábiles (y en cuotas obrero-patronales 30 días hábiles), para interponer el recurso, tiempo suficiente para preparar - las pruebas que presentarán en su defensa, se considera excesivo el plazo para que sea admitida o para rendir alguna prueba el de quince días hábiles, así como su prórroga que es por un tiempo igual; por lo que este plazo debe de ser de diez -- días hábiles y a juicio del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional podrá existir alguna prórroga, por una sola vez, el cual no excederá de diez días hábiles. Así como también - en dichos artículos se omitió percibir al inconforme en el - sentido de que en el caso de no presentar la prueba que se ofrece o se rinde, en el tiempo establecido, será declarada desierta.

"ARTICULO 17.-Concluido el término de la recepción de pruebas, se pronunciará el fallo respectivo dentro del término de treinta días. Para el efecto, la Unidad de Inconformidades o, en - su caso, los servicios jurídicos delegacionales, elevarán ante el Consejo Técnico o ante el Consejo Consultivo Delegacional, - por conducto del Secretario General del Instituto o del Secretario del Consejo Consultivo el expediente con el proyecto de

resolución que servirá de base para la discusión y votación de dicho fallo".

"ARTICULO 18.-Los proyectos de resolución serán elaborados por la Unidad de Inconformidades o por los servicios jurídicos de legacionales y sometidos, respectivamente, a la consideración del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que se dé por terminado el trámite de los expedientes relativos. Los acuerdos que dicten el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional para aprobar, modificar o desechar los citados proyectos serán firmados por el Presidente de cada uno de dichos cuerpos colegiados y las resoluciones que pongan fin a los recursos de inconformidad serán autorizadas por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, según el caso, y serán devueltas a la dependencia tramitadora del recurso para su notificación".

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

En esos tres artículos hay exceso de autoridades que elaboran y aprueban el proyecto de resolución, siendo que en la actualidad el proyecto es elaborado por los Servicios Jurídicos (Delegacional) y aprobado por mayoría de 'votos del Consejo Consultivo.

Consideramos que lo establecido en estos artículos, bien se puede señalar en dos, ya que el sentido del artículo 17, se encuentra comprendido en la primera parte del 18, además de que los tres señalan que el Consejo Consultivo Delegacional es quien resolverá el recurso de inconformidad.

De igual manera se aprecia que el artículo 18 es confuso, al señalar que el Presidente del Consejo Consultivo Delegacional es quién firmará los acuerdos que dicte ese cuerpo colegiado para aprobar, modificar o desechar los proyectos de resolución que pongan fin al recurso de inconformidad, ya que precisamente el proyecto de resolución es el acuerdo por el cual se pone fin a ese recurso; por lo que queremos entender que lo que se quiso regular, es que cuando el Consejo Consultivo Delegacional no aprue-

te un proyecto de resolución, el Presidente ordenará la elaboración de un nuevo proyecto de resolución.

Criterio que es sustentado por el propio Tribunal Fiscal de la Federación, en la siguiente jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA No. 123.

"RECURSO DE INCONFORMIDAD.-LAS RESOLUCIONES QUE PONEN FIN AL MISMO SOLO NECESITAN ESTAR AUTORIZADAS POR EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL O POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO CONSULTIVO DELEGACIONAL.

(Disposición aplicable a partir del 4 de agosto de 1979). De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 del Reglamento del Artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en su texto vigente a partir de la reforma del 3 de agosto de 1979, "las resoluciones que pongan fin a los recursos de inconformidad serán autorizadas por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional", sin que sea necesario que las mismas estén firmadas por el Presidente del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional, pues estos funcionarios están obligados a firmar, únicamente, los acuerdos que dicten dichos cuerpos colegiados para aprobar, modificar o

desechar los proyectos de resolución elaborados por la Unidad - de Inconformidades o por los Servicios Jurídicos Delegacionales, en los términos del numeral invocado. Por consiguiente, para - la legalidad de la resolución basta con la firma del Secretario correspondiente, sin que sea necesario que también aparezca fir - mada por el Presidente.

Revisión No. 1415/81.-Resuelta en sesión de 11 de febrero de -- 1982, por unanimidad de 6 votos.

Revisión No. 1337/81.-Resuelta en sesión de 13 de abril de 1982, por unanimidad de 7 votos.

Revisión No. 1655/81.-Resuelta en sesión de 13 de abril de 1982, por unanimidad de 7 votos" (54).

No obstante lo anterior se considera que en esos tres artículos, se debió establecer claramente que tanto el Presidente como el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en sus ausen - cias respectivas, tendrán facultades para autorizar mediante su firma los acuerdos de ese cuerpo colegiado que no aprueben los proyectos de resolución, así como éstos últimos que sí son apro - bados, ya que en la práctica cuando el citado Secretario no se encuentra por incapacidad, comisionado o por vacaciones), los - proyectos de resolución aprobados, no son firmados hasta su regreso, retrasando así el procedimiento, o son firmados por una autoridad incompetente como lo es el Jefe del Departamen - to de Inconformidades de los Servicios Jurídicos Delegaciona - les.

(54) Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Página 123.

"ARTICULO 21.-La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común, a menos que el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo Delegacional, estimaren pertinente apartarse de dichas reglas, caso en el cual razonarán cuidadosamente la parte conducente de su fallo".

En cuanto a este artículo, observamos que existe una falla de técnica legislativa, al establecer que la apreciación de las pruebas, será conforme al derecho común, considerando que debió haber establecido que la citada apreciación de las pruebas, se hará conforme a lo establecido a las legislaciones de aplicación supletoria señaladas en su artículo primero.

De igual manera cita al Consejo Técnico, siendo que en la actualidad esa autoridad no tiene alguna función con el recurso de inconformidad, así como también es insuficiente afirmar que a través de la expresión "se razonará cuidadosamente" se pueda consolidar la valoración de las pruebas, con la legislación que cita, ya que el razonamiento es motivación, faltando así la fundamentación para su legalidad.

"ARTICULO 22.-La resolución que se dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida la conducente sobre las prestaciones de éste, analizando las pruebas recabadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisivos del fallo".

Consideramos que lo establecido en el presente artículo es correcto, sin embargo debería ser más preciso en cuanto a que los motivos de impugnación que presentan los inconformes deben ser estudiados todos y cada uno de ellos, ya que en la práctica por costumbre o por deficiencia, los Servicios Jurídicos Delegacionales no lo hacen, contraveniendo así el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación en la siguientes jurisprudencias:

JURISPRUDENCIA No. 144.

"INCONFORMIDAD ANTE EL SEGURO SOCIAL. DEBEN ESTUDIARSE TODOS Y CADA UNO DE LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS POR EL INCONFORME. Según lo que dispone el artículo 22 del Reglamento del artículo 133, actual 274 de la Ley del Seguro Social, la resolución que se -

dicte en el recurso de inconformidad no se sujetará a regla especial alguna, pero para que se considere legal, deberá ocuparse de todos los motivos de impugnación aducidos por el inconforme.

Revisión No. 826/77.-Resuelta en sesión de 11 de diciembre de 1980, por unanimidad de 6 votos.
 Revisión No. 579/76.-Resuelta en sesión de 11 de diciembre de 1980, por unanimidad de 6 votos.
 Revisión No. 1220/80.-Resuelta en sesión de 23 de septiembre de 1982, por unanimidad de 7 votos".(55).

JURISPRUDENCIA No. 71

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN EXAMINARSE TODAS LAS ARGUMENTACIONES Y VALORARSE LAS PRUEBAS APORTADAS AL RESOLVERLOS.-Las autoridades administrativas deberán hacerse cargo de todas las cuestiones planteadas y valorar todas las pruebas aportadas en el procedimiento oficioso, pues en caso contrario la resolución que dictan deberá ser anulada de conformidad con el inciso b) - del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, para el efecto de que se subsanen esas omisiones. "

Revisión No. 29/75.-Resuelta por unanimidad de 7 votos.-Sesión del 11 de octubre de 1978.
 Revisión No. 1079/77.-Resuelta por mayoría de 6 votos.-Sesión de 22 de enero de 1979.
 Revisión No. 294/78.-Resuelta por unanimidad de 9 votos.-Sesión del 9 de mayo de 1979". (56).

(55) Obra conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Página 139.
 (56) Ibidem.-Páginas 99 y 100.

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

"ARTICULO 24.-Las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se ejecutará en el término de quince días, salvo en caso en que el Secretario General o el Secretario del -- Consejo Consultivo, ampliaren el plazo".

Referente a estos dos artículos, tomando en consideración las cargas de trabajo del Departamento de Inconformidades, de la autoridad ejecutora y la escasez de personal, temo que los términos señalados para notificar la resolución del recurso de inconformidad e para la ejecución de la misma, son insuficiente y en consecuencia impracticables, por lo que se considero que para el primer artículo, el término debe de ser de diez días hábiles y para el segundo de treinta días hábiles.

Cabe hacer mención que los términos propuestos no perjudican a los particulares, ya que en cada caso el perjuicio sería de la autoridad administrativa, puesto que en el artículo 23 se correría el riesgo de no resolver y notificar el recurso de inconformidad en el término de cinco meses y referente al artículo 24

teramos que edel Instituto, se tardaría más tiempo en recuperar las bienes a adeudas que están pendientes por cobrar, puesto - que si el fallo fuera favorable al particular, se tomarían otras medidas como valores poseedormente. (Infrá 106).

ARTICULO 85.-El incumplimiento de las disposiciones de este Reglamento por parte del personal encargado de su aplicación, será sancionado disciplinariamente por el Consejo Médico o por los - Comités Consultivos Delegacionales".

En cuanto a este artículo, se considera que tiene una falla de técnica legislativa, al estar situado en un capítulo (de la transición del recurso, capítulo II) que no le corresponde ya que este artículo debió ser el último de ese reglamento en un capítulo independiente titulado "De las Sanciones".

El reglamento interno de los Comités Consultivos de las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, no establece procedimientos alguno para sancionar disciplinariamente, - luego cuando el sancionar dicho cuerpo colegiado, se estaría violando la garantía de audiencia consagrada en el artículo 16 - de nuestra Constitución Política; por lo que se considera que el

artículo de referencia debió establecer que ante el incumplimiento de las disposiciones de ese reglamento, solicitara a los Departamentos de Relaciones Laborales y/o Legales Delegacionales que practiquen la investigación o presenten la denuncia ante las autoridades correspondientes a fin de delimitar responsabilidades.

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

Este artículo cita al Secretario General de ese Instituto y al Consejo Técnico, mismos que actualmente no tienen función en el recurso de inconformidad, por ello opinamos que en lugar del Secretario General; se debe mencionar al Presidente del Consejo Consultivo Delegacional.

En cuanto a lo establecido en ese artículo, el Tribunal Fiscal de la Federación sostiene que también es susceptible de recurso de revocación el acuerdo por el cual se admite el recurso de inconformidad si el escrito que se tomó como base fuere oscuro o irregular, ya que no estaría bien delimitado el acto definitivo que se impugna, como se muestra en la siguiente jurisprudencia:

JURISPRUDENCIA No. 248.

"INCONFORMIDAD ANTE EL CONSEJO TÉCNICO DEL SEGURO SOCIAL. EL ACUERDO QUE TIENE POR INTERPUESTO ESTE RECURSO Y LO ADMITE A TRAMITE, CAUSA PERJUICIOS AL PARTICULAR SI EL ESCRITO PRESENTADO ES IRREGULAR.-De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o. del Reglamento del artículo 27^o de la Ley del Seguro Social, cuando el escrito por el cual se interponga el recurso de inconformidad fuere oscuro o irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso, prevendrán al recurrente, por una sola vez, que lo aclare, corrija o complemente de acuerdo con los requisitos previstos en el propio numeral, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que, si no cumple dentro del plazo de cinco días, aquél se desechará de plano. Por consiguiente, el acuerdo en

el que se tiene por interpuesto y se ordena la admisión a trámite del recurso de inconformidad intentado, tomando como base un escrito irregular, si ocasiona perjuicios al particular y, por tal motivo, dicho acuerdo es recurrible mediante el recurso de revocación que establece el artículo 26 del reglamento invocado.

Revisión No. 1134/81.-Resuelta en sesión de 31 de enero de 1982, por unanimidad de 7 votos.
 Revisión No. 435/82.-Resuelta en sesión de 29 de junio de 1983, por unanimidad de 3 votos.
 Revisión No. 1533/84.-Resuelta en sesión de 12 de febrero de 1986, por unanimidad de 7 votos" (57).

Con la finalidad de aclarar el término para interponer el recurso de revocación, el citado Tribunal Fiscal de la Federación manifiesta que los tres días se computarán a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto impugnado, como a continuación se aprecia:

JURISPRUDENCIA No. 93.

"RECURSO DE REVOCACION.-EL TERMINO DE 3 DIAS QUE, PARA INTERPONERLO, ESTABLECE EL ARTICULO 26 DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA ANTERIOR LEY, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACION DEL ACTO IMPUGNADO.-De acuerdo con lo establecido por el artículo 26 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social el término para

(57) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, apéndice de jurisprudencia año de 1986.-Página 25.

hacer valer el recurso de revocación es de tres días, los cuales deben computarse a partir del día siguiente al en que surte sus efectos la notificación del acto impugnado, pues si bien en el precepto literalmente se habla de días siguientes a la notificación, este acto procesal conforme a su naturaleza y tomando en cuenta la garantía de audiencia que consagra el artículo 123 Constitucional, solo puede entenderse, plena y jurídicamente configurado cuando se han realizado estos dos momentos: Como - audiencia al interesado del acto que lo afectó y que surte -- sus efectos.

Revisión No. 1034/73.-Resuelta por unanimidad 6 votos.-Sesión del 2 de Junio de 1980.
 Revisión No. 1077/73.-Resuelta por unanimidad de 6 votos.-Sesión del 11 de noviembre de 1980.
 Revisión No. 80/80.-Resuelta por unanimidad de 7 votos.-Sesión del 28 de febrero de 1981" (53).

"ARTICULO 27.-La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Consultivo que corresponda, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de las garantías que el mismo ordenamiento establece.

"Cuando el acto recurrido esté en vías de ejecución, la suspensión podrá solicitarse, a elección del interesado, ante los funciona-

(53) Como conmemorativa del quincuagésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal.-Ob. Cit.-Página 111.

rios mencionados en el párrafo anterior, según proceda, o ante las autoridades ejecutoras correspondientes y se tramitará -- aplicando también en todo lo conducente las normas establecidas por el Código Fiscal de la Federación".

Tomando en consideración la nueva política fiscal de evitar trámites innecesarios y acelerar la simplificación administrativa, opinamos que los inconformes con el sólo requisito de presentar una copia del escrito de inconformidad sellada por Oficialía de Partes de la Delegación o de los Servicios Jurídicos (correspondientes, ante la autoridad ejecutora), conjuntamente con el ofrecimiento de algunas de las garantías establecidas en el Código Fiscal de la Federación, pueda ser tenido por la autoridad ejecutora (quien acuerda lo procedente) como presentado en tiempo y forma.

Lo anterior se debe a que la Oficina para Cobros (autoridad ejecutora) del Instituto Mexicano del Seguro Social, es la que lleva todos los controles de las garantías, del procedimiento de ejecución de acuerdo con el artículo 271 de la Ley del Seguro Social y además es la que hace efectivas dichas garantías; por lo que los Servicios Jurídicos Delegacional en la práctica burocráticamente acuerdan la garantía presentada por el inconfor

se, remitiendo dicho acuerdo conjuntamente con la garantía a la Oficina para Cobros correspondiente; una vez que esa -- autoridad ejecutora cuenta con el acuerdo de referencia, cancela la el procedimiento administrativo de ejecución.

"ARTICULO 28.-Si el fallo fuere favorable al recurrente, se cancelará en la medida que el mismo determine, la garantía otorgada, devolviéndose el pago condicional que se hubiere efectuado".

Este artículo emitió señalar el término con que cuenta la -- autoridad administrativa para cancelar el acto impugnado, -- y en caso de generar o restablecer un derecho o prestación, (tratándose de asegurados o beneficiarios) en qué término dicha autoridad dará cumplimiento.

Consideramos para el primer caso, que se debe cancelar el -- acto impugnado al momento en que los Servicios Jurídicos Delegacional comunica la resolución a la autoridad emisora y/o ejecutora; en cuanto al segundo caso dentro de los quince -- días hábiles, contados a partir de que los mencionados ser--

vicios Jurídicos Delegacionales, se comuniquen con la autoridad correspondiente; sin perjuicio al pago retroactivo des de la fecha que señale la resolución respectiva.

Respecto a la devolución del pago condicional que se hubiere efectuado, cabe señalar que el actual Código Fiscal de la Federación no contempla el pago bajo protesta (que la anterior legislación regulaba en los artículos 25 a 27); por ello creemos que su fundamento legal se encuentra en el artículo 278 de la Ley del Seguro Social, en el artículo 19 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos del Trabajo y en los artículos 4o. párrafo último y 18 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social.

Después de haber efectuado el análisis del Reglamento que se estudia, se aprecia que éste omitió señalar el procedimiento de aclaración que señala el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

Diversos preceptos legales hacen referencia a dicho recurso como lo son: Artículo 20 de la Ley del Seguro Social, artículo 35 del Reglamento para la Clasificación de Empresas y Determinación de Grado de Riesgo del Seguro de Riesgos del Trabajo, artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social; e incluso el propio Tribunal Fiscal de la Federación al respecto emitió la jurisprudencia número 139. (Supra 82 y 93) estableciendo que las aclaraciones deberán ser interpuestas por el interesado o su representante legal.

Con la finalidad de dar cumplimiento al mencionado artículo 274, proponemos que se incluya un capítulo independiente en el reglamento de referencia intitulado "Recurso de Aclaración", en el cual se establezca que dicho procedimiento de-

erá ser interpuesto por el interesado o su representante legal ante la autoridad emisora del acto impugnado, dentro de los diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que es sujeto de aclaración, término que correrá conjuntamente para interponer el medio de inconformidad a excepción de las cuotas obrero patronales.

Cabe hacer mención que a través del propuesto recurso de aclaración no se podrá declarar la nulidad o modificar la naturaleza del acto en cuestión (situación que únicamente es factible en el recurso de inconformidad), ya que dicho remedio es solamente un medio de "enmienda", que podrán utilizar los particulares ante la autoridad emisora o ejecutora para ^{que} éstas corrijan algún error u omisión (en fechas, importes u ortográficos), en que hubieran incurrido.

Tomando en consideración que los patrones son los que presentan los avisos de ingreso, reingreso, modificaciones de salario, bajas e incapacidades de sus trabajadores y no la autoridad emisora o ejecutora (Agencia Administrativa y Oficina para Cobros), con los cuales el particular debe de regular los ajustes (aclaraciones) a las cédulas de liquidación de cuotas obrero patronales dentro de los quince días

hábiles contados a partir de su notificación como ya vimos (Capra 75 a 79), sin embargo en la práctica los patrones, con la finalidad de retrasar la resolución del recurso de inconformidad, hacen las aclaraciones, presentando en el recurso de inconformidad cientos o miles de avisos e incapacidades, no obstante de haber dejado transcurrir los -- mencionados quince días hábiles que tienen para hacer dichas aclaraciones.

Por lo que se sugiere que se incluya un artículo en el que claramente se establezca que la fase procedimental para -- que los patrones presenten los avisos e incapacidades de -- sus trabajadores sea ante la autoridad admissora en el -- inicio de aclaración, para que esta autoridad practique los ajustes necesarios en la cédula de liquidación de cuotas -- obrero patronales, como lo establecen los artículos 16 y -- 17 del Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, para el efecto de que pague o reciba las diferencias correspondientes, y no en el recu -- so de inconformidad.

Así como también deberá establecer que la contestación a la aclaración deberá hacerse dentro del término de veinte días hábiles que será autorizada mediante su firma por el Jefe de los Servicios Delegacionales correspondiente, contra la cual procederá el recurso de inconformidad de acuerdo a las disposiciones establecidas en este último.

De igual manera deberá quedar plasmado, tratándose de capitales constitutivos, que no es procedente la instancia de aclaración, toda vez que dicho crédito es generado por causas imputables al patrón como es el no afiliar a sus trabajadores a esa Institución (como es ^{su} obligación), de acuerdo a los siguientes precedentes del Tribunal Fiscal de la Federación, (Supra págs. 78 y 79) y el siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD EN CONTRA DEL FISCAMENTO DE UN CAPITAL CONSTITUTIVO. PLAZO PARA INTERPONERLO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, el término para interponer el recurso de inconformidad en contra del fisco de capitales constitutivos es de-

los días hábiles cada uno, el primero para efectuar aclaraciones y, el segundo, para recurrirla, porque la resolución que finca un capital constitutivo no queda comprendida en los citados artículos que únicamente hacen referencia (como lo indica el nombre del reglamento) a las cuotas y contribuciones y, el capital constitutivo, no es ni lo uno ni lo otro, ya que se trata de una indemnización que paga precisamente por no haber cubierto las cuotas y contribuciones establecidas en la Ley del Seguro Social. Por lo tanto, esa resolución adquiere el carácter de definitiva y es recurrible a partir del momento de su notificación.

Revisión No. 2325/34.-Resuelta en sesión de 27 de enero de 1936, por unanimidad de 8 votos.-Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.-Secretaría: Lic. Estela Ferrer - Mac Gregor Poizat.

PRECEDENTES

Revisión No. 1020/32.-Resuelta en sesión de 16 de febrero de 1934, por unanimidad de 7 votos.-Magistrado Ponente: Mario Cordero Basler.-Secretario: Lic. Benjamín González de la Puente". (19).

(19) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2a. época, Año VII del mes de enero de 1934.-Médica 414.

2.2 COMPARACION CON EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

El Código Federal de Procedimientos Civiles está constituido por tres libros:

El primero intitulado Disposiciones Generales, el segundo Contención y el tercero Procedimientos Civiles, - mismos que se subdividen en títulos, éstos en capítulos y algunos de estos últimos en secciones; considero que este ordenamiento regula de una manera precisa y clara las diferentes fases del proceso judicial.

Situación que contrasta con el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, ya que éste contiene fallas de técnica legislativa que no presenta el Código Federal de Procedimientos Civiles, como son: El que una situación o punto del procedimiento que es regulado en un capítulo se vuelva a regular en un diverso capítulo; así como la de regular una situación en un capítulo que no le corresponde, como lo vimos anteriormente, (Supra Págs. 53 y 100).

Además, el reglamento en cuestión, no obstante que su aplicación es de índole federal, constituye una réplica del artículo 133 del anterior reglamento de la citada Ley (como se puede apreciar en su estructura, - Supra págs. 37, 50 y 51); fue emitido como si su aplicación fuera de índole estatal o local, ya que las -- controversias, tanto en su trámite como en su resolución, se ventilaban en el Distrito Federal.

2.3 COMPARACION CON EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

Dejado en consideración lo establecido en los artículos 287 y 288 de la Ley del Seguro Social que a continuación se cita:

"Artículo 287. El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen carácter de fiscal." (el artículo cuarto del Código Fiscal de la Federación establece que es un crédito fiscal).

"Artículo 288. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias."

Que los recursos de inconformidad interpuestos por los particulares en las Delegaciones Regionales, Estatales, o del Distrito Federal del Instituto Mexicano del Seguro Social, aproximadamente un 80% derivan de un crédito fiscal o de un acto que da origen a dicho crédito (el restante 20% lo constituye las inconformidades interpuestas por los asegu-

tados o beneficiarios en reclamo de algún derecho o prestación), y que el Código Fiscal de la Federación es la legislación que regula de modo general, pero de una manera clara lo relacionado con los créditos fiscales, de las Autoridades Fiscales, Procedimientos Administrativo y Contencioso, considero importante citar a continuación su estructura.

TITULO

- I.- Disposiciones Generales.
- II.- Derechos y Obligaciones de los Contribuyentes.
- III.- Facultades de las Autoridades Fiscales.
- IV.- Infracciones y Delitos Fiscales.
- V.- Procedimientos Administrativos.

Capítulo I.-Recursos Administrativos.

Sección Primera.-Disposiciones Generales.

Sección Segunda.-Recurso de Revocación.

Sección Tercera.-Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Sección Cuarta.-Recurso de Nulidad de Notificaciones.

Sección Quinta.-Trámite y Resolución de los Recursos.

Capítulo II.-Notificaciones y Garantía del Interés Fiscal.

Capítulo III.-Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Sección Primera.-Disposiciones Generales.

Sección Segunda.-Del Embargo.

Sección Tercera.-De la Intervención.

Sección Cuarta.-Del Remate.

VI.-PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Capítulo I.-Disposiciones Generales.

Capítulo II.-Improcedencia y Sobreseimiento.

Capítulo III.-Impedimentos y Excusas.

Capítulo IV.-De la Tramitación.

Capítulo V.- De la Contestación.

Capítulo VI.- De los Incidentes.

Capítulo VII.- De las Pruebas.

Capítulo VIII.-Del Cierre de la Instrucción.

Capítulo IX.-De la Sentencia.

Capítulo X.-De los Recursos.

Capítulo XI.-Notificaciones y Cómputo de los Términos.

Capítulo XII.-De la Jurisprudencia.

Artículos Transitorios.

Del contenido de la citada estructura observamos que en su título V, regula lo relativo a los recursos administrativos, de los cuales forma parte el propio recurso de inconformidad contemplado en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social y analizando si las regulaciones normativas tenemos que no existen contradicciones en sus disposiciones, sino por lo contrario lo establecido en dicho reglamento se complementa con las disposiciones del citado título, mismo que contempla situaciones no previstas y recursos que no se ventilan en el citado recurso de inconformidad.

En el primer caso tenemos lo establecido en el artículo 124 que señala ante que situaciones no es procedente el recurso; en el segundo caso tenemos que en su capítulo I sección tercera y en el capítulo tercero y secciones regulan los recursos de oposición al procedimiento administrativo de ejecución y al de procedimiento administrativo de ejecución respectivamente, los cuales son tramitados ante las autoridades ejecutoras; mismas que son las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.4 COMPARACION CON LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Observamos que el Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es de naturaleza distinta a la Ley Federal del Trabajo y al Derecho Procesal del Trabajo, a continuación podemos ver algunas de las diferencias existentes entre ambas legislaciones:

Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.	Ley Federal del Trabajo, Derecho Procesal del Trabajo.
--	--

La interposición del Recurso de Inconstitucionalidad es contra actos definitivos del Instituto Mexicano del Seguro Social, que le causen perjuicio al patrón, trabajadores, beneficiarios o terceros perjudicados.	La demanda laboral se interpone por conflictos derivados de la relación de trabajo y que pueden ser entre patrones y trabajadores (despidos), entre patrones (sustitución patronal), entre trabajadores, (escalafón) y entre sindicatos
--	---

(en reclamo de la titularidad de un Contrato Colectivo de Trabajo).

Es un procedimiento administrativo.

Es un proceso jurisdiccional.

Es eminentemente escrito.

Es eminentemente oral.

No se admite la suplencia de queja.

Se admite la suplencia de demanda sin perjuicio de que cuando ésta sea obscura o vaga se requiera al trabajador para que la corrija.

Admite la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

No admite la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en razón de la autonomía de la legislación laboral, tomando como supletorios a-

los principios generales - del derecho y de justicia social que derivan del artículo 123 Constitucional, la jurisprudencia, la -- costumbre la equidad.

En este orden de ideas podemos concluir al respecto que el procedimiento del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es totalmente diferente al proceso laboral, por lo que considero que únicamente es -- procedente que se aplique del citado proceso, lo relativo a la representación de los trabajadores y sus beneficiarios, ya que cuando éstos interponen algún recurso de inconformidad, éste no tiene naturaleza fiscal, - sino laboral, en reclamo de sus derechos establecidos - en la Ley del Seguro Social, invocando en su caso, la - supletoriedad de la Ley Federal del Trabajo en relación a los derechos derivados precisamente de la propia relación laboral.

C A P I T U L O T E R C E R O

LEGISLACION DE APLICACION SUPLETORIA

- 1.-Código Fiscal de la Federación.
- 2.-Código Federal de Procedimientos Civiles.
- 3.-Ley Federal del Trabajo.

CAPITULO III LEGISLACION DE APLICACION SUPLETORIA

Como señalamos anteriormente (Supra pág. 52) a falta de una disposición expresa en el Reglamento del artículo - 274 de la Ley del Seguro Social, se aplicarán supletoriamente, el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo, siempre y cuando su aplicación no sea contraria a las disposiciones que sí están citadas en el reglamento de referencia; motivo por el cual a continuación iniciaremos el estudio de la aplicación supletoria de las citadas legislaciones:

1.-CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.

En la práctica, al ventilarse el recurso de inconformidad se aplica principalmente el Código Fiscal de la Federación ante las siguientes situaciones:

Cuando el escrito de inconformidad o alguna promoción no está firmada por persona alguna, con fundamento en -

los artículos 18 y 199 del C.F.F. se tiene por presentado el pretendido recurso o promoción.

Si el escrito de inconformidad o una promoción no lo presenta el inconforme, representante legal o persona autorizada (toda vez que en materia administrativa no se admite la gestión de negocios), se requiere al promovente para que en el término de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del requerimiento que se trate, acredite su personería; en caso de no hacerlo se desecha el recurso de inconformidad - presentado o la promoción de que se trate, con fundamento en los artículos 19, 124 fracción I y 200 del C.F.F.

En el supuesto de que el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional dicte un acuerdo por el cual se ordena la acumulación de dos o más recursos de inconformidad, se fundamenta tal acuerdo en el artículo 219 y fracción que corresponda del C.F.F.

Al presentarse durante el trámite de inconformidad alguna causal de improcedencia o de sobrecumplimiento, se aplican - insistentemente los artículos 124 y 202 del C.F.F. y fracciones que procedan.

De lo antes expuesto, podemos afirmar que la aplicación - supletoria del Código Fiscal de la Federación, se extiende a todo este cuerpo normativo y no únicamente a las -- normas que se contienen en su título V, capítulo I (que - se refiere a la regulación de los recursos administrati-- vos), con la única salvedad de que el articulado del --- C.F.F., que se pretenda aplicar supletoriamente, no se regiera a supuestos que puedan ser contrarios a todo aquello que sí se encuentra previsto en el recurso de inconformi-- dad que detalla el Reglamento del artículo 274 de la Ley - del Seguro Social y que el Consejo Consultivo Delegacional tenga las atribuciones para aplicar lo indicado en el artículo invocado supletoriamente.

Al respecto el criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación, es de que el código tributario -- tratándose de impuestos, de derechos y aprovechamientos, no solamente es de aplicación supletoria, sino también complementaria como se puede apreciar en la tesis No. 24 que a continuación se cita:

"CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- SU APLICACIÓN CON RESPECTO A LAS LEYES ESPECIALES NO SOLO ES SUPLETORIA SINO TAMBIÉN COMPLEMENTARIA.- El artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación señala que "los impuestos, derechos y aprovechamientos se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el Derecho Común", de donde debe inferirse que dadas las distintas expresiones que usa el precepto al referirse al Derecho Común y a "este Código", el último puede aplicarse no sólo supletoriamente entendiéndose por esto la aplicación de una disposición o un ordenamiento en otro, para completar o suplir la regulación de una figura o de una institución prevista en el primero, pero tal regulada, sino que puede ser incluso "complementariamente", entendiéndose por esto la aplicación de las disposiciones del código a un en ausencia de disposición de la ley especial que prevea la figura, lo que se comprueba por ejemplo de la aplicación que se hace de las normas previstas en los artículos 32 y 33 del Código Fiscal (Prescripción y caducidad) en otros ordenamientos fiscales que no las establecen como la Ley Federal de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. De lo anterior debe inferirse que si la autoridad aplica a un caso en materia de Ingresos Mercantiles un procedimiento de determinación de ingresos previsto en el Código Fiscal, lo anterior es correcto, pues no obstante que la ley especial tiene un procedimiento de determinación estimativa, los procedimientos aplicados son distintos y no se contraponen, ya que mientras el previsto en la ley que rige el impuesto establece un -

Mecanismo para determinar estimativamente los ingresos, el señalado en el Código Fiscal se refiere a una determinación con base en la comprobación de los ingresos -- que efectivamente percibió el causante.
 Revisión No. 1314/79.- Resulta en sesión de 4 de noviembre de 1979, por unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Santiago Aguilar Estrada.- Secretario: Lic. Oscar Estrella Rodríguez. (30)

(30) Manual Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años de Servicio a la Nación, 1934-1979, Jurisprudencia y tesis relevantes.- Suplemento de Publicaciones del Tribunal Fiscal de la Federación.- Primera Edición México, - 1982. - Páginas 24.

2.-CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

Usualmente durante el trámite y resolución del recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se aplica supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles principalmente ante tres situaciones, mismas que a continuación cito:

1.-Para la admisión, desahogo y valoración de las pruebas ofrecidas por el inconforme o por la autoridad administrativa para mejor proveer; dicha regulación se encuentra en el libro primero, título cuarto del C.F.P.C. y que comprende los artículos 79 al 219.

2.-Cuando el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, por equivocación, aprueba mediante su firma un acuerdo de trámite que contiene un error, omisión o una violación procedimental; para subsanar tal situación dicho funcionario emite un acuerdo regularizando el procedimiento de acuerdo con el artículo 53 del C.F.P.C.

3.- Cuando el acuerdo resolutive del recurso de inconformidad aprobado por el Consejo Consultivo Delegacional, presenta algún error, u omisión que no altera sustancialmente el acuerdo o su sentido, a petición del interesado, el Secretario del citado cuerpo colegiado, con fundamento en el artículo 223 del C.F.P.C., emite un acuerdo corrigiendo tal situación o resolviendo lo procedente.

No obstante que el presente código regula procesos jurisdiccionales, se pueda aplicar supletoriamente cualquier artículo que lo integra en la sustanciación del recurso de inconformidad, siempre y cuando estén mencionados los institutos o figuras procedimentales en dicho reglamento; que su aplicación no sea contraria a las disposiciones que sí están contempladas en el mismo y que el Consejo Consultivo Delegacional esté facultado para su aplicación.

De igual manera el Tribunal Fiscal de la Federación señala que ante los recursos administrativos, es procedente aplicar supletoriamente el C.F.P.C., como lo establece en la tesis número 652 la cual se cita:

"(PRUEBAS. SI LA LEY QUE RIGE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO CONTIENE EL CAPITULO RESPECTIVO, DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. -- APLICACION SUPLETORIA DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- Cuando la ley que rige el acto es administrativa y de carácter federal, sino contiene capítulo sobre pruebas, en este aspecto tiene aplicación supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al criterio de la H. Suprema Corte Justicia de la Nación que dice: (PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la Ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto, el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción,

es el Código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en -- contrario; consecuentemente, la aplicación del Código -- Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, - en ausencia de alguna disposición de la Ley del acto, - no puede agraviar al sentenciador" (Sic).

3er. T.C.-Informe 1976, 3a., P.209. (61).

(61) Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México.- Do. c. 200.- Co. 210.- Págs.- 258 y 270.

3.-LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Si bien es cierto que anteriormente expusimos (Supra - pág. 121) que del proceso laboral establecido en la Ley Federal del Trabajo únicamente es procedente aplicar el recurso de inconformidad en estudio, lo relativo a la representación o personería de los trabajadores y beneficiarios, también lo es que se consideran aplicables supletoriamente los preceptos legales señalados en la Ley Federal del Trabajo que tienen relación con prestaciones o derechos establecidos en la diversa Ley del Seguro Social; entre los supuestos más frecuentes en la práctica mencionamos los siguientes:

Artículo 20 y 21 de la Ley del Trabajo; cuando el patrón niega la relación de trabajo con sus trabajadores (a partir de una orden domiciliaria del Instituto Mexicano del Seguro Social, la cual es impugnada), es posible acreditar dicha relación laboral.

Artículos 473, 477 y 535 de la Ley Federal del Trabajo; cuando este Instituto aumenta el grado de riesgo determinado a una empresa por haberse incrementado el número de accidentes de trabajo de sus empleados.

Artículo 234 de la Ley Federal del Trabajo; al fincarle - al INSS al patrón, un capital constitutivo por no tener registrados al Régimen Obligatorio del Seguro Social a sus Trabajadores, o por tenerlos registrados con un salario inferior al que percibían al momento del accidente.

De lo expuesto podemos decir que es procedente la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo durante la substanciación del recurso de inconformidad previsto en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

CAPITULO IV

PROYECTO DE UN NUEVO REGLAMENTO DEL ARTICULO
274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

DISPOSICIONES GENERALES

LIBRO PRIMERO . PROCEDIMIENTO DE ACLARACION

LIBRO SEGUNDO RECURSO DE INCONFORMIDAD

LIBRO TERCERO DE LAS SANCIONES

ARTICULO 10. La tramitación del procedimiento de aclaración y del recurso de inconformidad previstos en el artículo 10 de la Ley del Seguro Social, se ajustarán a las disposiciones de este reglamento y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo, cuando tal aplicación no sea contraria a la naturaleza de los procedimientos administrativos.

ARTICULO 20. No se admite la gestión de negocios. Para acreditar la legitimación del promovente, se estará a lo siguiente:

- a) Tratándose de asegurados o beneficiarios en reclamo de los derechos y prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social y en sus reglamentos respectivos, se acreditará conforme a la Ley Federal del Trabajo.
- b) En cuanto a los patrones, personas físicas o morales, se acreditará de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

ARTICULO 3o. Los actos del Instituto señalados en el artículo 1o. del procedimiento de aclaración que no hubiesen sido impugnados a través de dicho procedimiento o por el recurso de inconformidad, dentro de los plazos establecidos, se tendrán por consentidos.

PROCEDIMIENTO DE ACLARACION

CAPITULO I

DE LA PROCEDENCIA

ARTICULO 10. Procederá la aclaración en contra de: a) Avisos de afiliación de sus trabajadores que presente el patrón ante el Instituto; b) Cálculos de cuotas obrero patronales; c) Dictamen de sustitución patronal determinado a través de visita conciliatoria; d) Acta final de visita conciliatoria; e) Clasificación de los grados de riesgo y prima del Seguro de Merce de Trabajo o del Dictamen por el cual se modifica la clasificación de los grados de riesgo y prima del Seguro de Riesgo de Trabajo.

ARTICULO 11. El procedimiento de aclaración podrá interponerse por el patrón o por su representante legal.

ARTICULO 12. La presentación de la aclaración deberá afe-

tuarse por comparecencia o por escrito, según lo indicado en las siguientes disposiciones. Si la interposición fuera por escrito el proponente deberá señalar al domicilio para recibir notificaciones, así como su registro patronal.

ARTICULO 4o. El plazo para interponer el procedimiento de aclaración será de quince días hábiles siguientes a la notificación del acto que se pretenda aclarar.

CAPITULO II

DE LA ADMISION

ARTICULO 5o. El procedimiento de aclaración podrá interponerse por escrito o por comparecencia tratándose de: -

- a) Avisos de afiliación de sus trabajadores que presenta el patrón ante el Instituto, a través del Departamento

- b) Dictamen de sustitución patronal determinado a través de visita domiciliaria, ante el Departamento de Servicios Legales Delegacional o Subdelegacional.

En caso de que durante el desarrollo de la visita domiciliaria, se verificase la realización del supuesto establecido en el artículo 270 de la Ley del Seguro Social, se asentará esta circunstancia en el acta final, de la cual deberá ser entregada copia al patrón visitado.

- c) Acta final de visita domiciliaria, ante el Departamento de Auditoría a Patronos, Delegacional o Subdelegacional, según sea el caso.

ARTÍCULO 66. La afiliación se interpondrá por comparecencia sujeción de cédulas de cuotas obrero patronales ante la agencia administrativa correspondiente. En este caso, el patrón deberá exhibir los avisos de inscripción, reintegro, modificación de salarios, bajas, incapacidades, tarjetas de asistencia o cualquier otro documento de sus trabajado-

res con el que se acreditare la omisión o error en que hubiese incurrido el Instituto Mexicano del Seguro Social.

ARTICULO 7o. La aclaración se interpondrá por escrito tratándose de la clasificación y determinación de grado de riesgo y prima del Seguro de Riesgo de Trabajo o del dictamen por el cual se modifica la clasificación de los grados de riesgo y prima del Seguro de Riesgo de Trabajo, ante el Jefe de los Servicios Técnicos Delegacional o Subdelegacional, según sea el caso.

ARTICULO 8o. Admitido el medio de aclaración, la autoridad emisora del acto recurrido lo pondrá en estado de resolución y lo remitirá al Titular de la Delegación o Subdelegación correspondiente.

CAPITULO III

DE LA RESOLUCION

ARTICULO 9o. La resolución deberá ser emitida por el Titular de la Delegación o Subdelegación correspondiente, o en su caso, por quien legalmente deba sustituirlo, dentro de

los quince días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, la cual deberá notificarse dentro de los - cinco días siguientes a su aprobación.

ARTICULO 10. La resolución podrá dictarse:

- a) En el mismo documento en el que conste el acto sujeto a aclaración, con las anotaciones precedentes, o
- b) A través del oficio resolutorio.

ARTICULO 11. La resolución que ponga fin al procedimiento de aclaración podrá:

- a) Confirmar el acto.
- b) Corregir o anular el acto.

En caso de que se confirmare el acto sujeto a aclaración, esta resolución podrá ser impugnada por el promovente a través del recurso de inconformidad, previsto en este Reglamento.

CAPITULO IV

DE LA NOTIFICACION

ARTICULO 12. La notificación de la resolución que se dicte en el procedimiento de aclaración, se sujetará a las siguientes aclaraciones:

- a) Si se interpuso por comparecencia ante la autoridad emisora del acto, se practicará en ese momento.
- b) Si se interpuso por escrito, se podrá practicar: Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, a más tardar al tercer día hábil siguiente a aquel en que haya sido turnado al notificador para ese efecto, - o en el local que ocupe la autoridad emisora del acto recurrido, si el promovente se presentara en dicho local, siempre y cuando no se haya efectuado ya la notificación del oficio resolutive.

LIBRO SEGUNDO

RECURSO DE INCONFORMIDAD

CAPITULO I

SOBRE LA ADMISION DEL RECURSO

ARTICULO 10. El trámite del recurso de inconformidad estará a cargo del Consejo Consultivo Delegacional, a través de los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional, según sea el caso.

El Presidente y en su ausencia, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, autorizarán mediante su firma acerca de: La admisión del recurso, acuerdos de trámite, certificaciones y las notificaciones procedentes, hasta ponerlos expedientes en estado de resolución.

ARTICULO 20. El escrito por el cual se interponga el recurso deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Señalar nombre, denominación o razón social.
2. Domicilio para recibir notificaciones, así como el número de afiliación o registro patronal que tenga asignado por el Instituto, según sea el caso.
3. Indicar el acto impugnado, una exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma.

Asimismo, deberán adjuntar a ese escrito:

- a) Los documentos con que acredite su legitimación o en el que conste que ésta le fue reconocida cuando no gestione en nombre propio.
- b) Original y copia del acto impugnado.

- b) Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el incoferente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió -- constancia alguna.

Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere oscuro o irregular, el Presidente, o en su ausencia, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, prevendrá al recurrente, por una sola vez, para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con los requisitos del presente artículo, señalando en concreto sus defectos, con el apercibimiento de que sino cumple dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de referencia, se desechará de plano su recurso de inconformidad; cumplido que sea el requerimiento, se hará curso al escrito.

ARTÍCULO 30. 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 impugna, a excepción de las cédulas de cuotas obrero patrona-

nales ya que dicho término será de treinta días hábiles.

La presentación del escrito por el cual se interponga el recurso se hará ante el Consejo Consultivo Delegacional correspondiente o por medio de correo certificado con acuse de recibo, en escrito dirigido al citado cuerpo colegiado. Se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, aquella que se le anote al escrito a su recibo en oficialía de partes o la de su depósito en la oficina postal.

ARTICULO 4o. En los casos de inconformidad interpuestos por los patrones contra valuaciones actuariales de sus contratos colectivos, hechas por el Instituto en los términos de la parte final del artículo 23 de la Ley del Seguro Social, el Presidente o el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en su caso, darán vista a los sindicatos titulares de los contratos valuados por un término de quince días hábiles, para que éstos manifiesten su anuencia u oposición en los puntos de vista patronales y aporten las pruebas que a su interés convenga hacer valer.

Tratándose de inconformidades que interpongan los asegurados o beneficiarios de éstos, por reconocimiento de --

prestaciones en efectivo mayores a las concedidas por el Instituto, o de derechos que pudieran afectar los intereses del patrón, se correrá traslado con la promoción respectiva a éste último para que, en términos del párrafo anterior, intervenga en el procedimiento.

En los casos a que se refiere este artículo, los inconformes estarán obligados a exhibir copias de su escrito de inconformidad en número equivalente al de los patrones o sindicatos que deban ser llamados al procedimiento, así como a mencionar con claridad el nombre y domicilio donde dichos terceros puedan ser notificados para el efecto.

CAPITULO II

DE LAS NOTIFICACIONES

ARTICULO 5o. Las notificaciones de los acuerdos que se dicten en el presente recurso podrán ser: Personales o por correo certificado con acuse de recibo, lista autorizada y en el local que ocupen los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional correspondientes y se practicarán de acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación.

Se notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo los acuerdos o resoluciones que: Admitan, desechen o sobresean el recurso; admitan o desechen las pruebas; contengan o señalen fechas o términos para cumplir requerimientos o efectuar diligencias probatorias para mejor proveer, cuando éstas requieran de la presencia o la actividad procesal del inconforme; la resolución que ponga fin al recurso de inconformidad o cumplan con resoluciones de los tribunales.

Los demás acuerdos que se dicten en el recurso, se notificarán a través de lista autorizada mediante la firma del Presidente, o en su ausencia, del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional correspondiente, tal lista se fijará en sitio visible en el local que ocupen los Servicios Jurídicos Delegacionales o Subdelegacionales, la cual contendrá como mínimo los siguientes elementos: Fecha de fijación, nombre, denominación o razón social del inconforme, tipo y número de acuerdo, número de expediente, afiliación o registro patronal según sea el caso; y surtirá sus efectos el día hábil siguiente a aquel en que se fije la lista correspondiente.

ARTICULO 6o. Las notificaciones que debar hacerse a terceros se practicarán siempre en forma personal. Sin embargo, una vez hecha la primera notificación se observarán, respecto de ellos, la reglas contenidas en el artículo anterior.

ARTICULO 7o. Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibirlas y, en su defecto, en el último que tuviese registrado en el Instituto.

Si el domicilio señalado por el inconforme en su escrito de inconformidad para recibir notificaciones y el que tuviese registrado ante el Instituto ya no le correspondiera o nunca le correspondió, previa corroboración e informe respectivo del notificador del Instituto, la notificación se efectuará a través de la lista a que hace referencia el párrafo último del artículo 5o. y se tendrá como fecha de notificación la del sexto día hábil siguiente a aquel en que se hubiera fijado el documento.

ARTICULO 8o. Las notificaciones personales se podrán efectuar en el local que ocupen los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional correspondiente, si el inconforme o persona autorizada se presentara en dicho local, siempre y cuando no se haya efectuado ya la notificación del acuerdo o resolución correspondiente.

ARTICULO 9o. Todo acuerdo o resolución debe notificarse a más tardar al tercer día hábil siguiente a aquel en que haya sido turnado al notificador para ese fin y surtirá sus efectos el día hábil siguiente al en que se hayan efectuado, a excepción hecha en el caso previsto en el artículo 7o. párrafo último.

Los plazos fijados en los acuerdos o resoluciones que se notifiquen, comenzarán a computarse al día siguiente al de la fecha que surta efectos la notificación respectiva. Se computarán solamente los días hábiles, entendiéndose por tales, aquellos en que se encuentre abiertas al público las oficinas del Instituto.

CAPITULO III

DE LA TRAMITACION DEL RECURSO Y DE LAS PRUEBAS

ARTICULO 10. Admitido que hubiese sido el recurso de inconformidad, se pedirán de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos

en el plazo de cinco días a partir de la fecha en que se reciba la petición, a menos que fuere necesario practicar alguna inspección o diligencia especial, caso en cual el Presidente o, en su ausencia, el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, en vista de las circunstancias, señalará el plazo dentro del cual habrá de ser proporcionado el informe solicitado.

ARTICULO 11. Conjuntamente con el escrito de inconformidad el recurrente deberá ofrecer las pruebas y anexar la documentación en donde conste las mismas.

Si las documentales ofrecidas por el promovente en su escrito de inconformidad, no estuviesen en su poder y acreditara que las mismas no están a su alcance, deberá señalar los archivos u oficinas donde el Instituto habrá de obtenerlas.

ARTICULO 12. La prueba pericial queda sujeta a las siguientes disposiciones:

- a) El recurrente indicará los puntos sobre los que versará y se designará perito o profesionalista, quienes deberán tener título debidamente registrado de la profesión relativa a la materia sobre la cual habráde emitir su dictamen, salvo que se trate de actividades no consideradas como profesionales.
- b) El recurrente deberá presentar al perito o profesionalista ante el Departamento de Inconformidades de los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional en un plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo admisorio del recurso, a fin de que acepte su cargo; el perito exhibirá su dictamen dentro de los quince días hábiles siguientes al de la aceptación de su cargo.
- c) El Instituto deberá designar a su vez a un perito, quien para integrar su dictamen, solicitará al recurrente los elementos y documentos que requiera para rendir el dictamen de referencia, apercibiéndose al inconforme, que para el caso de no proporcionar dichos elementos y documentos, la

prueba ofrecida por él, se declarará desierta. El perito o profesionalista designado por el Instituto tendrá quince días hábiles, contados a partir de la aceptación de su cargo para rendir su dictamen; en caso de no hacerlo por omisiones del recurrente, la misma se declarará desierta.

Cuando por causas no imputables al oferente o por una especial complicación de la probanza, esté por transcurrir el plazo señalado al perito o profesionalista para su desahogo, sin que se haya podido rendir el dictamen o informe correspondiente, el Presidente, o en su ausencia el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, señalará, a petición del interesado un nuevo plazo, el cual no excederá de diez días hábiles.

En caso de que el inconforme no dé cumplimiento a las disposiciones mencionadas para el desahogo de la prueba pericial, se declarará desierta.

ARTICULO 13. El promovente al ofrecer la prueba de inspección, deberá establecer los puntos sobre los que deberá versar, y se le deberá opercibir, que en caso de que no proporcione los elementos y documentos necesarios al personal designado por el Instituto para su desahogo co--

responsables, se declarará desierta.

ARTÍCULO 14. En el caso de la prueba testimonial el proveyente citará en su escrito de inconformidad los nombres de los testigos y acompañará el interrogatorio respectivo.

Para su desahogo, el inconforme deberá presentar ante el Departamento de Inconformidades de los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional a los testigos propuestos en el término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto admisorio del recurso. En caso de no presentarse a los testigos propuestos dentro del término señalado, la prueba se declarará desierta.

En la testimonial se levantará acta permenorizada, teniendo la autoridad la facultad de hacer las preguntas que estén en relación directa con los hechos controvertidos o que persigan la aclaración de cualquier respuesta.

ARTÍCULO 15. Las pruebas no se admitirán cuando:

- a) No sean ofrecidas o anexadas conjuntamente con el escrito de inconformidad, a excepción de que se tratara de -

- una prueba superveniente y que ésta modifique la naturaleza o sentido del proyecto de resolución - respectivo.
- b) No se relacionen estrictamente con la controversia o sean contrarias al derecho y a la moral.
 - c) Tengan como finalidad desvirtuar un acto definitivo que ya fue objeto de estudio y resolución en un síndico respecto de ineptitud.

ARTÍCULO 16. El Consejo Consultivo Delegacional a través de su Presidente, o en su ausencia, el Secretario, tendrá la facultad de secretar diligencias para mejor proveer hasta antes de que se haya aprobado la resolución del asunto. cuando consideren que los elementos aportados son insuficientes, para tal efecto, señalarán un plazo que no excederá de diez días hábiles para su desarrollo o para que se practique las diligencias propuestas de acuerdo a su naturaleza.

ARTÍCULO 17. Las pruebas deberán rendirse en los plazos señalados y a criterio del Presidente o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional, podrá ser prorrogadas por una sola vez, dicha prórroga no podrá exceder de diez días hábiles.

ARTICULO 18. La valoración de las pruebas se hará conforme a lo establecido en las legislaciones de aplicación su pletoria señaladas en el artículo 10. de las disposiciones generales de este reglamento, a menos que el Consejo Consultivo Delegacional, estimare pertinente apartarse -- de dichas reglas, caso en el cual deberá motivar y fundamentar su decisión en la parte conducente de su fallo.

ARTICULO 19. Las actuaciones en el recurso de inconformidad pueden tener lugar previo acuerdo del Presidente, o - en su ausencia del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en días y horas inhábiles, siempre y cuando se - haya notificado este acuerdo al inconforme.

Quando no sea posible concluir con una diligencia o actua ción dentro de las horas hábiles en el día en que se hubie se iniciado, los mismos funcionarios podrán habilitar el - tiempo necesario para el desahogo de la actuación o dili gencia que se trate. En caso de no encontrarse los funcio narios citados, tal situación se asentará en el acta res pectiva, debiéndose continuar con la diligencia o actua ción correspondiente al día hábil siguiente.

ARTICULO IV

DE LA RESOLUCION DEL RECURSO

ARTICULO 20. Concluido el término de la recepción de pruebas y reunidos los informes de las diversas dependencias del Instituto, los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional según sea el caso, elaborarán el proyecto de la resolución respectivo.

ARTICULO 21. Los proyectos de resolución se aprobarán por mayoría de votos de los consejeros integrantes del Consejo Consultivo Delegacional. En caso de ser aprobados, serán firmados por el Presidente, y en su ausencia por el Secretario de ese cuerpo colegiado; hecho lo cual, se revisarán de nueva cuenta, conjuntamente con los expedientes, a los Servicios Jurídicos de que se trate para su notificación y guarda.

ARTICULO 22. Si al someterse a votación el proyecto de resolución del recurso entre los consejeros, se presentara algún disenso, se estará a las siguientes disposiciones:

- a) Si los consejeros que votaron en contra del proyecto de resolución fueren minoría, será aprobado dicho proyecto y los consejeros disidentes podrán, si lo estimaren conveniente, formular un voto particular en contra, debidamente razonado y fundamentado, el cual se agregará al expediente.

El voto particular en contra, deberá ser presentado dentro de las 24 horas siguientes a la discusión del proyecto resolutorio.

- b) Si los consejeros disidentes fueren mayoría, el proyecto de resolución será desechado, y remitido conjuntamente con el expediente a los Servicios Jurídicos Delegacional o Subdelegacional, según sea el caso, para el efecto de que se modifique o se elabore un nuevo proyecto.

ARTICULO 22. La resolución que se dicte en el recurso de inconfirmitad, se sujetará a las siguientes disposiciones:

1. Valorará todas las pruebas admitidas y los informes rendidos por las diversas dependencias del Instituto.

2. Resolverá acerca de todos los agravios hechos por el inconvenciente.
3. Cuando los agravios se refirieran a actos del Instituto que ya hubiesen sido materia de estudio y de resolución en un diverso recurso de inconformidad, se dictará resolución de sobreseimiento.

ARTICULO 24. La resolución que ponga fin al recurso podrá:

1. Confirmar el acto impugnado.
2. Dejar sin efecto lisa y llanamente el acto impugnado.
3. Dejar sin efecto el acto impugnado para su reposición.
4. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea resuelto parcial o totalmente a favor del recurrente.

ARTICULO 25. Una vez notificada a la autoridad emisora la resolución pronunciada en el recurso, si es favorable al inconforme deberá dejarse sin efectos lisa y llanamente el acto recurrido o reponerlo en la medida que la misma determine, si así hubiese sido ordenado; si la resolución se refiriera al otorgamiento o restablecimiento de un derecho o prestación establecidos en la Ley del Seguro Social o en sus reglamentos respectivos, una vez notificada a la autoridad correspondiente, procederá de inmediato a

dar inicio a los trámites respectivos para su cumplimiento.

Si la resolución confirmara total o parcialmente el acto impugnado, el Instituto, dentro del término de cuatro meses, contados a partir de la fecha del acuerdo resolutivo, deberá dar cumplimiento a lo ordenado, sin perjuicio del plazo establecido en el artículo 276 de la Ley del Seguro Social para su ejecución.

CAPITULO VI

RECURSOS DEL PROCEDIMIENTO

ARTICULO 26. Contra los acuerdos del Presidente o del Secretario del Consejo Consultivo Delegacional en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procederá el recurso de revocación ante el pleno del Consejo Consultivo Delegacional correspondiente.

1. El recurso de revocación se interpondrá dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo recurrido, y se resolverá de plano.

CAPITULO VI

SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ECONOMICO COACTIVO

ARTICULO 27. La solicitud de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, deberá ser presentada ante la oficina para cobros correspondiente del Instituto, cum pliendo con los siguientes requisitos:

1. Acompañar copia del escrito de inconformidad debidamente sellada por oficialía de partes de la Delegación o Subdelegación correspondiente.
2. Garantizar el interés fiscal mediante alguna de las formas establecidas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

El jefe de la autoridad ejecutora, resolverá lo procedente, de acuerdo a lo establecido al respecto en la citada legislación tributaria.

LIBRO TERCERO

DE LAS SANCIONES

CAPITULO UNICO

ARTICULO 10. Ante el incumplimiento a las disposiciones de este reglamento, el Presidente, Secretario, o Consejeros del Consejo Consultivo Delegacional, de manera conjunta o separadamente, deberá solicitar a la Jefatura de Relaciones Laborales y/o Jefatura de Servicios Legales del Instituto, que practiquen la investigación o presenten la denuncia correspondiente ante autoridades competentes, a fin de esclarecer las presuntas desviaciones, delimitar responsabilidades o dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 261 a 264 de la Ley del Seguro Social.

PRIMERA. El procedimiento es el conjunto dinámico de actos coordinados, establecidos para llegar a un fin o resultado.

SEGUNDA. El proceso es el conjunto de actos si bien aislados que realizan los tribunales y las partes para definir si se declara o constituye un derecho o se impone una obligación; con el auxilio de terceros ajenos a la relación sustancial y con la aplicación de una norma de derecho a un caso concreto.

TERCERA. El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público constituido por el conjunto de normas y principios jurídicos que regulan las actividades de la administración pública, como órgano del Poder Ejecutivo Federal, así como las relaciones frente a particulares generadas por dicha actividad.

CUARTA. El Derecho Procesal Administrativo es el conjunto de normas jurídicas que se aplican para resolver las-

controversias que se suscitan entre la Administración Pública y los particulares.

QUINTA. Los medios de impugnación son los procedimientos con que cuentan los particulares en su carácter de gobernados, para acudir y combatir ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales sus resoluciones o actos procedimentales o procesales que afectan su interés jurídico.

SEXTA. Los medios administrativos de impugnación son los procedimientos establecidos con que cuenta el particular y los terceros, para acudir y combatir, ante autoridades administrativas, una resolución o un acto procedimental - que afecta su interés jurídico.

SEPTIMA. Los recursos administrativos son los medios de impugnación, legalmente establecidos, que dan inicio, a petición de parte, de los particulares o terceros perjudicados en su interés jurídico, a un procedimiento ante la propia autoridad que emitió el acto impugnado o ante su superior jerárquico para que reexamine en todo procedimiento la resolución o acto administrativo, cuando se presume

que estos recursos de fundación, motivación o que fueran emitidos por autoridad incompetente, procediendo dicha autoridad a confirmar, modificar, revocar o anular el acto en cuestión, según sea lo procedente.

OCTAVA. La Ley del Seguro Social de 1935 marcó un nuevo camino en el ámbito de la Solidaridad Social, contemplando prestaciones y servicios a los mexicanos; sin embargo, tuvo el inconveniente de ser dirigida a un solo sector de la población: la clase trabajadora.

NOVENA. Toda vez que el Instituto Mexicano del Seguro Social se encontraba en plena estructuración, el Reglamento del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que regulaba el recurso de inconformidad, fue creado como si su aplicación fuera local y no federal, como estaba previsto, ya que tanto su trámite como su resolución, se acordaban en las oficinas centrales de ese Instituto, ubicadas en el Distrito Federal, por lo que ese procedimiento en muchos casos ocasionaba perjuicio a los particulares.

DECIMA. La Ley del Seguro Social de 1973, abre las puertas para el aseguramiento de diversos sectores de la población, por lo que los beneficios de ese Instituto dejan de ser exclusivos para la clase trabajadora.

DECIMA PRIMERA. El Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social no es práctico y no regula adecuadamente el procedimiento administrativo de inconformidad que se lleva actualmente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, además de que algunos artículos contienen errores u omisiones que evidencian fallas de técnica reglamentaria.

DECIMA SEGUNDA. No obstante que en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se prevé un procedimiento de aclaración, el reglamento del numeral citado, omitió su regulación.

DECIMA TERCERA. El Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, prevé la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo; sin embargo no aclara que se aplicarían supletoriamente siempre y

cuando la disposición que se pretenda aplicar no sea contraria a las disposiciones que sí están señaladas en dicho reglamento, o a la naturaleza de los recursos administrativos.

P R O P O S I C I O N E S

PRIMERA. Consideramos que los servicios que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, deben otorgarse a todo trabajador o al particular que se afilie al régimen voluntario siempre y cuando se paguen las cuotas correspondientes, ya que el Instituto no es un organismo de beneficiencia sino de Solidaridad Social.

SEGUNDA. Creemos necesario que sea regulado el procedimiento de aclaración previsto en el artículo 27^o de la Ley del Seguro Social, ya que se evitaría la interposición innecesaria de recursos de inconformidad y se agilizarían los trámites administrativos.

TERCERA. De igual manera, proponemos que se reforme el Reglamento del artículo 27^o de la Ley del Seguro Social, tomando en consideración el proyecto que presentamos en el capítulo cuarto del presente trabajo.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Cuarta Edición, México, 1981.
2. ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. Cuestiones de Terminología Procesal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. Primera Edición. México, - 1972.
3. CORTES FIGUEROA, Carlos. Introducción a la Teoría General del Proceso. Editorial Cárdenas. Primera Edición, México, 1974.
4. ESCOLA, Héctor Jorge. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Edición de Palma, - Buenos Aires, Argentina 1967.
5. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. Edición Vigésima Tercera. México - 1984.

6. FRAGA, Gabino. Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1963. 20 años de historia. Jefatura de Publicaciones del I.M.S.S. Primera Edición, México 1963.
7. GONZALEZ PEREZ, José. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1955.
8. GONZALEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. Editorial Trillas, S. A. de C. V. Primera Edición, México, 1964.
9. Teoría General del Proceso. -
Textos Universitarios. U.N.A.M. Séptima Edición, México, 1967.
10. HASENHOFF, Miguel, Tratado del Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Glen. Buenos Aires, 1965.
11. CVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. Editorial Marla, S. A. de C. V. Colección de Textos -
Universitarios. Primera Edición. México 1960.

12. SERRA ROSAS, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa, S. A. Décima Edición, México, 1981.
13. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. México 1982.
14. VILLAR y ROMERO, José María. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Revista del Derecho Administrativo. Segunda Edición. Madrid, España.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION, GRANO DEL GOBIERNO
 NO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

19 de enero de 1948.
 17 de noviembre de 1950.
 26 de julio de 1957.
 12 de marzo de 1973.
 3 de agosto de 1979.
 14 de julio de 1981.
 15 de abril de 1983.
 3 de mayo de 1985.
 29 de diciembre de 1986.

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

1. FALOMAR DE FIGUEROA, Juan. Diccionario para Juristas. Editorial Mayo. Primera Edición, México, 1981.

2. DE PINA VARGAS, Rafael. Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S. A. Novena Edición, México, 1980.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Código Federal de Procedimientos Civiles.
2. Código Fiscal de la Federación.
3. Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.
4. Ley del Seguro Social.
5. Ley Federal del Trabajo.
6. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

REGLAMENTOS

1. Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social.
2. Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social vigente.

JURISPRUDENCIA

1. Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación 1917-1925. Apéndice al Seminario Judicial de la Federación. Editorial Mayo, S. de R. L. México 1955.

2. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1985. Departamento de Gráficas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1986.
3. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Apéndice de Jurisprudencia. Año de 1986. Talleres de Impresora Publicitaria y Editorial. México, 1986.