

881209

9  
2y



**UNIVERSIDAD ANAHUAC**  
ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.

**RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**OSCAR FERNANDEZ PICCOLO**

**MEXICO, D. F.**

**FALLA DE ORIGEN**

**1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

Todo el material contenido en esta tesis 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.

RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL INSTITUTO  
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

INTRODUCCION. ....	1
CAPITULO I EL RECURSO ADMINISTRATIVO.	
1.- RECURSO ADMINISTRATIVO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD. ....	4
2.- CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. ....	12
3.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. ....	13
4.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA CONSTITUCION. ....	19
5.- EFECTOS QUE PRODUCE. ....	20
6.- NATURALEZA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO. ....	22
INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS. ....	24
CAPITULO II EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	
2.1.- DEFINICION O CONCEPTO. ....	25
2.2.- ANTECEDENTES. ....	27
2.3.- ANTE QUIEN DEBE INTERPONERSE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD. ....	31
2.4.- REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL. ....	33
2.5.- CONTROVERSIA EN EL ARTICULO 3º DEL REGLAMENTO. ...	37
2.5.1.- NATURALEZA TECNICA Y JURIDICA DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. ....	38
2.5.2.- FORMALIDADES DEL RECURSO ADMINISTRATIVO. ...	43
INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS. ....	54
CAPITULO III LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.	
3.1.- ANTECEDENTES. ....	55
3.2.- CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES, ESTATALES Y DEL VALLE DE MEXICO. ....	57
3.3.- COMPETENCIA. ....	50
3.4.- ORGANIZACION. ....	73
3.5.- OFICINAS PARA COBROS. ....	77
INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS. ....	82
CAPITULO IV TRAMITACION DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.	
4.1.- PRESUPUESTO DEL RECURSO. ....	83
4.2.- FORMA, LUGAR Y TERMINO PARA LA INTERPOSICION. ....	87
4.3.- NOTIFICACIONES. ....	105
4.4.- RECUPERIMIENTO DE LA AUTORIDAD PARA: ACLARAR, CORREGIR Y COMPLETAR ESCRITOS OSCUROS E IRREGULARES. ....	108
4.5.- MEDIOS PROBATORIOS. ....	109
4.5.1.- PRUEBA DOCUMENTAL. ....	111
4.5.2.- PRUEBA PERICIAL. ....	112
4.5.3.- PRUEBA DE INSPECCION. ....	113

4.5.4.- PRUEBA TESTIMONIAL. ....	113
INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS. ....	118

CAPITULO V RESOLUCION DEL RECURSO.

5.1.- PROYECTO DE RESOLUCION. ....	119
5.2.- ELEMENTOS Y EFECTOS. ....	122
5.3.- CONCLUSION DEL RECURSO DURANTE EL TRAMITE. ....	125
INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS. ....	129
CONCLUSIONES. ....	130
BIBLIOGRAFIA. ....	133

## INTRODUCCION.

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

Esto conduce a un sin número de leyes, decretos, reglamentos, dictámenes, opiniones, criterios etc, que no hace más que volver más sinuosa y árida esta relación. La ley debe depender de su efectividad, o sea, de su calidad y no de su cantidad, pues la sociedad es el resultado de convivencia y ésta es civilización.

Las autoridades administrativas algunas veces por error, otras por diferencia o por exceso, emite actos que lesionan los derechos de los gobernados o que no van de acuerdo a los intereses de los mismos. Esto conlleva a la necesidad de la existencia de medios que corrijan los actos de la autoridad, bien sea hecha esta corrección por la misma autoridad que dictó el acto o bien, por una autoridad superior a aquélla.

Ante este acto lesivo de la autoridad, el afectado no queda en estado de indefensión, ya que cuenta con el recurso de inconformidad que jurídicamente lo podemos definir como

el medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo para obtener de la autoridad una revisión del acto ya sea para modificarlo, confirmarlo, revocarlo.

En esta tesis se pretende establecer la operatividad del recurso y concretamente del recurso de inconformidad y para ello se ha dividido su estudio en cinco partes.

En los dos primeros capítulos, tratamos en forma doctrinal y explicativa lo que es el recurso administrativo y su relación con las diversas ramas del Derecho como el Laboral, Administrativo, Civil, Fiscal, e incluso su conexión con la medicina y la salud en general y de lo que es propiamente el objeto de la presente tesis, el Recurso de Inconformidad, la Ley del Seguro Social y el reglamento del Art 274 de la misma.

La tercera parte estudia los Consejos Consultivos, sus antecedentes, competencias, organización y las oficinas para cobros del I.M.S.S.

La cuarta y quinta parte es propiamente el procedimiento del recurso de inconformidad desde su tramitación hasta su resolución.

El Instituto Mexicano del Seguro Social fué creado por la ley de enero de 1943 como un organismo descentralizado y dotado de personalidad jurídica propia. Existieron dudas si como autoridad administrativa sus actos pudieran hacerlos cumplir coactivamente, duda que se resolvió positivamente por lo que el recurso de inconformidad es fundamental debido a la importancia que tiene el Instituto en nuestro país, y el gran desconocimiento que existe del mismo por parte de los asegurados y beneficiarios de éstos y patronos siendo como ya hemos dicho un recurso de defensa contra los actos lesivos de la autoridad administrativa.

## CAPITULO I

### EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

#### I.- EL RECURSO ADMINISTRATIVO Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

El recurso administrativo es el medio legal directo que tienen los particulares para la defensa y protección de sus derechos impugnando un acto administrativo que los lesione.

La administración pública y los órganos que la integran están subordinados a la ley, al utilizar los recursos administrativos los particulares cuentan con garantías para impugnar los actos ilegales de la administración.

El recurso, además de la garantía procesal es el primer medio de control de legalidad de los actos de la administración, es también una obligación de los órganos de la administración mantener esta legalidad.

El recurso administrativo permite al poder público revisar y modificar sus actos a instancia de un particular que se sienta agraviado con una resolución administrativa.

Este recurso se da por la falibilidad humana pues todos los hombres cometemos errores y éstos se deben al gran volumen de trabajo que se tiene en las oficinas de gobierno.(el recurso administrativo se presume en relación de una decisión de un órgano público.)



El recurso administrativo se funda en el derecho que tiene la administración para mantener el orden jerárquico de la administración a través del cumplimiento de la ley

Consideramos que los administradores pueden exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas para este efecto, el Principio de Legalidad es la parte fundamental del estado de derecho ya que nuestro sistema constitucional se encuentra confirmado sobre la base de la precisión y antingencia jurídicas, pues sólo de esa manera no se coloca en indefensión a los gobernados; el supuesto contrario implicaría que todas las autoridades administrativas y órganos del poder público en forma anárquica e incongruente extereorizaran sus actos de molestia hacia los particulares, lo que en rigor jurídico administrativo no les es permitido, y cuando esto acontece, es cuando el particular puede utilizar el recurso administrativo de inconformidad.

Así tenemos que el Principio de Legalidad se descompono en una serie de elementos, según diversos autores:

- a) Competencia
- b) Forma
- c) Motivo
- d) Objeto
- e) Fin.

Competencia.- Podríamos imaginar a un solo juez que ejerza la plenitud de la jurisdicción en un territorio y a la cual estarían sometidas todas las personas y cosas sin ninguna distinción. Sin embargo en la práctica esto no es posible por que el juez tendría que trasladarse de un lugar a otro y esto sería imposible y no sería prudente para la agilidad de los casos en los cuales se verían sometidos a su resolución

Ya que encontramos un territorio y una población, de todo esto se desprende la necesidad de encontrar un medio que facilite la tarea de un juez y esta la podemos encontrar en la competencia.

Y así encontramos los siguientes supuestos dentro de la competencia:

a) Territorio: en la República Mexicana y en el resto del mundo, es muy amplio y una solución a este problema es la de dividirlo en partes y teniendo un juez en cada una de éstas, el cual ejerce dentro de éste una jurisdicción completa, por lo tanto el ciudadano se encuentra sujeto al juez de su domicilio.

b) La diversidad de casos es cada vez mayor, nos encontramos aquí frente a otro problema, y la solución a este es con otra división de trabajo, la cual podemos enfocar en la naturaleza del litigio.(civiles, penales, laborales etc

c) No podemos tratar un litigio pequeño igual que a un litigio en el cual se debaten grandes intereses.

De esto se desprende más o menos lo que es la jurisdicción, la potestad de administración de justicia, y también se desprende lo que es la competencia: fija los lineamientos dentro de los cuales puede el juez ejercer aquella facultad.

La competencia debe también determinarse en relación a cada juicio, si nos encontramos en un litigio lo primero será determinar la competencia, si es de un tribunal local, federal y luego por el territorio y dentro de esto por la materia y el monto del juicio.

Después de lo expuesto podemos definir la competencia como

"La aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado"(1)

La competencia es el conjunto de facultades que legítimamente puede realizar, el órgano de la administración

Los caracteres de la competencia administrativa y sus elementos:

- 1) Siempre se requiere de un texto expreso de la ley.
- 2) El ejercicio de la competencia es obligatorio.
- 3) la competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos
- 4) La competencia no se puede renunciar.
- 5) La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita.

En resumen, la competencia se da tomando en cuenta el territorio el cual determina las acciones personales por el domicilio del demandado y por el lugar de las cosas objeto del litigio. La competencia tomando en cuenta la materia se determina entre jueces de un mismo territorio según la naturaleza de la cuestión en litigio. La competencia por grado depende de la clase y forma de interposición del recurso.

Forma.-"La forma está constituida por las condiciones externas exigidas para la validéz de un acto jurídico. Son los elementos externos que integran el acto administrativo , o modos de determinarse y manifestarse externamente la voluntad pública."(2)

Hay distinción entre formalidad y forma en el derecho administrativo. Las formalidades son los requisitos legales para que esta se manifieste y la forma es la parte de la formalidad que se refiere única y exclusivamente a la manera en la que el acto debe acreditar la voluntad de la administración pública .

Motivo.- El motivo es el antecedente que provoca y funda su realización . Hay razones que deciden a la administración pública a emitir una acto administrativo determinado.

Según Carnelutti, "Los motivos son la indicación de los hechos jurídicos que sostienen la pretensión, la conclusiones y la indicación de los efectos que le corresponden."(3)

El artículo 16 de la Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos nos dice: Nadie puede ser molestado en su persona ,familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento . No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con una pena corporal y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta de persona digna de fé o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa , bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad

que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de la policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Objeto.- "Por objeto del acto administrativo se entiende el condicionamiento jurídico que se atribuye a un sujeto o bien el efecto jurídico del acto administrativo, es decir, la declaración, reconocimiento, modificación o extinción de una situación jurídica."(4)

El objeto del acto, puede estar viciado:

- 1.- Prohibido por la ley.
- 2.- Por no ser el objeto determinado por la ley, por otros casos que aequal ha sido dictado.
- 3.- Por ser obscuro.
- 4.- Por ser absurdo.
- 5.- Por ser imposible de hecho.

Fin.- El fin, es el resultado que la administración obtiene útil y convenientemente para el interés general. Estos se orientan por razones de conveniencia, por la realización de los fines sociales que con ellos se pretenden obtener.

## II.-CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO.

Los servidores de las distintas dependencias que integran la administración pública tienen como norma y propósito ajustar sus actos a la ley. Para subsanar estos errores cometidos por la administración pública, existe en la práctica un medio legal para corregirlos: el recurso administrativo.

El recurso administrativo lo podemos definir como "El medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, les cause algún agravio".(5)

Por su parte el profesor Fraga dice que: " El recurso administrativo, constituye un medio legal del 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 la inoportunidad del mismo".(6)



Serra Rojas, Andrés, define al recurso administrativo como "La defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia administración pública, para que los revoque anule o lo reforme"(7)

### III.- ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

a).- Existencia de una resolución administrativa base para la impugnación por medio de este recurso.- Su existencia es indispensable para poder recurrirla.

b).- Dicha resolución administrativa para que proceda la interposición del recurso es necesario que afecte un derecho o interés del particular. Gabino Fraga llama la atención acerca de que "Aún el interés puede ser la base de una protección jurídica por medio del recurso administrativo y por este motivo se comprende que no basta que haya una acción para que pueda determinarse la existencia de un derecho subjetivo,"(8)

Algunos autores afirman que el recurso administrativo solo debe de interponerse cuando el particular se encuentra frente a un acto ilegal de la administración no siendo procedente en todos los demás casos. Esta apreciación pienso que no es correcta pues juzgar a priori la legalidad o

ilegalidad de un acto administrativo no debe hacerse sino cuando el caso se concrete en forma objetiva.

c).- La autoridad ante la cual, conforme a la ley debe interponerse el recurso. En este supuesto tanto la doctrina como el derecho positivo señala que puede interponerse ante el órgano público que tenga autoridad jerárquica sobre aquélla, o ante un órgano especial creado para tal efecto por la ley. Aunque la opinión más generalizada dice que debe resolver una autoridad jerárquica superior, cuyas facultades no podrán ser menores que la que dictó el acto, deberá ser mayor en relación a su misma superioridad jerárquica y que dispondría de la misma documentación y elementos de juicio y podría considerar la legalidad y oportunidad del mismo acto.

Lo anterior es la tesis adoptada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, (IMSS) en su artículo 274.

Art 274.- Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los aseguradores y beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudiran en inconformidad en la forma y términos que establece el reglamento ante el Consejo Técnico, el que resolvera lo procedente.

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

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

d).- Plazos para la interposición del recurso: Los plazos para la interposición del recurso pueden ser ordinarios, extraordinarios o especiales. Siendo los primeros los que establecen un término breve para condiciones normales y los segundos los que conceden al particular por causas jurídicas determinadas por condiciones especiales. (distancia)

Concluiremos diciendo que solo cuenta el que la ley de que se trate lo fije expresamente .

e).- Cumplimiento de ciertos requisitos de forma y garantía, para proteger el interés general. Los interesados que impugnan un acto administrativo por medio del recurso deberán satisfacer cuando menos los siguientes requisitos:

- 1.- Hacerlo por escrito.
- 2.- El nombre del recurrente.
- 3.- Precisar la oficina o funcionario de la que emane el acto reclamado.
- 4.- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- 5.- El acto que se impugna y en su caso la fecha en que haya sido dado a conocer.
- 6.- Los perjuicios que cause.
- 7.- Los derechos violados .
- 8.- Las obligaciones injustas.
- 9.- Los hechos inexactos.
- 10.- Los documentos no valorados.
- 11.- Contendrá una relación de las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso..
- 12.- Con el recurso de inconformidad se exhibiran los documentos que justifiquen la personería del promovente, cuando el recurso se interponga por el representante legal del inconforme.

Si el recurrente, por alguna causa, al exponer los elementos que dieron origen a su inconformidad, así como los hechos o derechos a su favor no lo hicieran en la forma establecida por la ley, u omitiera alguno de los requisitos, la autoridad administrativa no podrá rechazar el recurso, sino que deberá comunicar las deficiencias y errores de que adolece al interesado. Así pues las deficiencias en la forma no justifican el rechazo en el recurso administrativo,

sino que se da al inconforme la oportunidad de subsanar esas deficiencias o errores.

La interposición del recurso según la opinión generalizada de los autores es que el recurso no suspende la ejecución del procedimiento del acto que se impugna.

Ahora bien la ley establece dos excepciones:

1.- Cuando el interesado lo solicite garantizando el interés económico que pudiera resultar de la suspensión del procedimiento económico coactivo de ejecución.

2.- En los casos en que esta ejecución pudiera crear al recurrente tales perjuicios que no pudiera resarcirse de ellos, ni en el supuesto de que la resolución del acto fuera favorable.

f).- Un procedimiento adecuado para substanciarlo

Serra-Rojas nos dice " El procedimiento administrativo constituido por un conjunto de principios que determinan los requisitos de forma, caminos lógicos, verdaderas garantías para el mantenimiento de los derechos, por medio de las cuales la administración pública expresa la voluntad ejecutiva y realiza los fines que tiene encomendados." (9)

Para Mendicuti Negrete, el procedimiento administrativo " Es el conjunto de formalidades de actuaciones dentro de la ley, que sirve para la preparación y elaboración del acto administrativo."(10)

g).- Obligación que tiene la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo.

Ante un recurso la autoridad administrativa acepta o rechaza el recurso. La cual debe seguir el procedimiento hasta su terminación , bien lo modifique, lo confirme o lo revoque.

IV.- LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA  
CONSTITUCION.

El recurso administrativo es el procedimiento por parte del Estado de un derecho subjetivo reglamentado de carácter público establecido en casi todas las constituciones y en la nuestra su configuración constitucional sería el derecho de petición en el capítulo de garantías individuales segundo párrafo del artículo octavo de la Constitución Política Mexicana.

Art.8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quién se haya dirigido la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

El recurso administrativo es la defensa legal como hemos dicho ante cualquier intervención judicial.

Los recursos administrativos en la Constitución Política Mexicana vienen señalados en el artículo 107 fracción 4a.

Art.107.

Fracc. IV.- "En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar estos cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión"

V.- EFECTOS QUE PRODUCEN.

Dentro del derecho administrativo y concretamente de la administración pública se dan tres principios que la regulan:

- a).- El principio de legitimidad.- Esto quiere decir en primer lugar que es conforme a la ley o que tiene su fundamento en las leyes. De los



actos realizados por la administración pública, en tanto no se demuestre lo contrario hay que tener como ciertos, que los actos de la administración son legítimos y que han sido dictados buscando la guarda del interés público.

La interposición de un recurso no debe ser obstáculo para que el Estado continúe con sus actividades

b).- El principio de silencio.-  
Tratándose de actos que señalan o llevan implicadas obligaciones de carácter fiscal, las leyes requieren como condición para que se suspenda su cumplimiento, que el afectado garantice el interés del fisco.

c).- El que los servicios públicos no se suspenden ni se interrumpen sino por causas muy graves; así resultan inconcebibles la huelga de hospitales, ya que la interposición

de un recurso no debe obstaculizar  
las actividades de un Estado.

#### VI.- NATURALEZA DEL ACTO QUE DECIDE EL RECURSO.

Segun el Maestro Serra Rojas la naturaleza del acto que decide el recurso puede ser en base a que el acto es de naturaleza jurisdiccional o que sea un acto administrativo; como ya hemos dicho la administración está sujeta a cometer errores en perjuicio de los particulares y por ello encontramos el recurso, no para crear un litigio sino para que el particular lesionado solicite una revisión del caso.

En los recursos administrativos no hay controversia entre la administración y el particular, sino que se trata de revisar el acto de la autoridad administrativa, para que emita un nuevo acto administrativo, revocando el original o bien modificándolo o confirmándolo; además los recursos administrativos no se inspiran en procedimientos judiciales.

Para el Maestro Serra Rojas en el recurso administrativo la administración obra como parte frente al recurso y hay una autoridad por encima de la administración y del particular, en el recurso administrativo contienden ambas partes, no es juez y parte, como lo es en el recurso

jurisdiccional sino que es simplemente una revisión de un acto administrativo que la propia autoridad o una superior jerárquica la obliga a emitir un nuevo acto o rectificarlo.

García Oviedo sostiene " Que los recursos administrativos o de alzada no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia administración para deshacer sus errores, si los hubiere..."(1)

- 1.- Alsina Hugo Tratado Elemental de Derecho Administrativo, segunda edicion, editorial comercial industrial y financiera, Buenos Aires 1963 pag 512.
- 2.- Serra Rojas Andres, Derecho Administrativo tomo I quinta edicion, editorial porrua, S.A. mexico 1972 pag 274.
- 3.- Serra Rojas Andres . op,cit. pag 271 y272
- 4.- Serra Rojas Andres. op,cit pag 270
- 5.- De Pina Rafael, Diccionario de Derecho.Primer a edicion editorial porrua,S.A.Mexico 1981.
- 6.- Fraga Gabino,Derecho Administrativo octava edicion editorial porrua mexico 1979 pag463.
- 7.- Serra Rojas, tomo 2 quinta edicon mexico 1972 pag 1215
- 8.- Fraga Gabino, op, cit pag 464.
- 9.- Serra Rojas , op, cit. pag 95
- 10.- Mendecuti Negrete Jorge. El principio de legalidad en el derecho mexicano, tesis U.N.A.M.1956.pag22.
- 11.- Fraga Gabino cita a Garcia Oviedo op, cit pag 466.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

#### 2.1 Definición.

Las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que la ley les permite pero ocurre que las autoridades unas veces por error y otros por diferencias o por excesos llegan a emitir actos o dicta resoluciones que lesionan los intereses o derechos de los asegurados.

A esto el particular tiene que contar con un medio capaz de corregir éstos actos para que la misma autoridad los subsane o lo haga el superior jerárquico .

Refiriéndome al recurso de inconformidad el artículo 274 de la ley del Seguro Social nos dice: "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 propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y los términos para hacerlos

valer, sin perjuicio del de inconformidad al que se refiere el párrafo anterior.

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

Actualmente es necesario presentar el recurso de inconformidad ante el Consejo Consultivo de la Delegación del Valle de México que le corresponda conforme a su domicilio.

El único caso en el cual se dará entrada al recurso de inconformidad ante el H. Consejo Técnico será cuando éste sea enviado por correo certificado, y además en el que no se especifique a qué Consejo Consultivo compete resolver, pero la Oficialía de Partes lo turnará a la Delegación correspondiente del domicilio del promovente la cual es de su competencia para dicho caso.

Del artículo mencionado anteriormente se desprenden los siguientes elementos:

a.- El propio artículo enmarcará el medio legal sobre el cual han de basarse los patronos y demás sujetos obligados así como los beneficiarios.

b.- Este medio legal es para impugnar actos definitivos del Instituto que afecten sus intereses jurídicos.

## 2.2 .- ANTECEDENTES

El recurso de inconformidad responde a las necesidades establecidas en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 31 de marzo de 1973, cuando entro en vigor esta ley. Los patrones, los asegurados o beneficiarios si consideraban que algún acto definitivo del Instituto afectaba sus intereses jurídicos, podian acudir en inconformidad ante el H. Consejo Técnico del citado Instituto. En desarrollo a la citada ley se expidio el reglamento correspondiente publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1950.

La nueva Ley del Seguro Social entró en vigor el 1 de abril de 1973 que abrogó a la del mismo nombre promulgada el 31 de diciembre de 1942, publicada en el diario oficial el 19 de enero de 1943.

El señor Presidente de la Republica Mexicana, Lic. José Lopez Portillo en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89 fracción Ia. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expidió el siguiente decreto que expone: "Que debe proveerse lo necesario para que las Instituciones que pertenecen al sector público puedan desconcentrar sus funciones y atribuciones en el aspecto operativo, primordialmente en lo que se refiere a la prestación de servicios que tienen encomendados a fin de proporcionar una mayor eficacia y celeridad en la tramitación administrativa, así como una mejor y más pronta solución a los diferentes problemas que se plantean en las distintas entidades federativas y en las regiones en que pueden dividirse las grandes urbes del país, en beneficio de sus habitantes; que es oportuno que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social inicie la delegación de facultades a los consejos consultivos que estime conveniente, a fin de que los cuerpos colegiados de las Delegaciones del Instituto, estén en posibilidad de resolver el recurso administrativo de inconformidad."

Este reglamento fué elaborado en noviembre de 1979 y es el que se encuentra en vigor.

Para la procedencia del recurso de inconformidad en la actualidad como requisito previo, es necesaria la existencia de un acto del Instituto y que ese acto lesione



los derechos de los particulares y demás sujetos obligados que no se acorde con sus intereses y que el acto sea y tenga el carácter de definitivo o que no sea revisado por alguna autoridad del Instituto, para que pueda ser modificado.

Con la presencia de estos requisitos prosperará el recurso de inconformidad, ya que de no haber un acto que afecte o lesione derechos o intereses jurídicos no podría decidirse por la subsistencia de la causal de improcedencia consistente en la inexistencia del acto reclamado, si el acto no es definitivo operaría la causal de improcedencia porque podría ser revisado de oficio modificado, revocado o nulificado.

El recurso de inconformidad, antes de 1978 debía de presentarse ante el H. Consejo Técnico del Instituto según el artículo 274 de la ley Seguro Social en vigor y su correlativo en el artículo 133 de la ley del Seguro Social anterior así como el artículo cuarto del reglamento de la materia y su tramitación y resolución se llevaba a cabo en la Unidad de Inconformidades que dependía de la Secretaría General del Instituto.

Por la gran demanda de promoción de los recursos de inconformidad resultó incapaz de dar en forma rápida y expedita como lo señala la ley de tramitar y resolver los recursos planteados, esto unido a la incapacidad burocrática

ahogó las resoluciones de los expedientes habiendo un gran retraso en ellos, por eso se propuso para resolver el problema la creación de los actuales Consejos Consultivos delegacionales y esto fue aprobado en fecha 20 de septiembre de 1978 en el acuerdo No. 9 467 que a continuación transcribo : "Este Consejo acuerda en sus términos el proyecto de desconcentración de los servicios jurídicos institucionales elaborado por la Secretaria General del Instituto y presentado mediante oficio de fecha 8 de septiembre de 1978 como consecuencia se ordena:

- 1.- La expedición o modificación de las disposiciones relativas a la desconcentración que se pretende alcanzar.
- 2.- La integración inmediata de los servicios jurídicos delegacionales.
- 3.- La designación de los titulares de esos servicios en todas las Delegaciones mediante el procedimiento sugerido.
- 4.- El nombramiento del personal profesional y de apoyo correspondiente a los requisitos comprobados de cada Delegación.
- 5.- La creación de la unidad de supervisión de los servicios jurídicos delegacionales como instancia permanente de la Secretaria General para control y coordinación de los servicios con las funciones propuestas en el proyecto."(12)

El resultado de esta desconcentración trajo consigo la creación como ya mencionamos anteriormente de los Consejos Consultivos Regionales, Estatales y los del Valle de México, logrando paliar el exagerado rezago en materia de inconformidades.

### 2.3 ANTE QUIEN DEBE INTERPONERSE EL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

El recurso de inconformidad actualmente se promueve dentro de los quince días hábiles siguientes, ante Los Consejos Consultivos estatales, regionales o bien ante los Consejos Consultivos del Valle de México, atendiendo cada una a su competencia según la territorialidad y las facultades delegadas a los mismos mediante los acuerdos respectivos.

El artículo cuarto del Reglamento del artículo 274 nos dice: "El recurso de inconformidad se interpondrá precisamente dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación el acto definitivo que se impugna."

"La presentación del escrito en que se interponga el recurso se hará directamente en el Instituto o en la Delegación correspondiente, o por medio del correo con servicio de registrado, con acuse de recibo, en escrito dirigido al Consejo Consultivo Delegacional o en su caso, al Consejo Consultivo. 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 extemporaneamente será desechado de plano. Si la extemporaneidad se comprobare en el curso del procedimiento se sobreseerá."

El trámite y resolución se lleva a cabo en el departamento de inconformidades dependiente de los Servicios Jurídicos de cada Delegación.

El artículo primero del reglamento de la materia ordena que la tramitación del recurso de inconformidad se ajustará a las disposiciones del propio reglamento o en su defecto, a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal del Trabajo.

Y esto en razón de que las controversias entre el Instituto y los asegurados y sus beneficiarios se dirimen ante la junta federal de Conciliación y Arbitraje que es la autoridad competente para conocer estos conflictos.

## 2.4. REGLAMENTO DEL ARTICULO 274 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Para el estudio y análisis del reglamento debemos empezar por definir qué significa reglamento.

El profesor Gabino Fraga lo define de la siguiente manera: "Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo." (13)

El Lic. De Pina lo define como el "Conjunto de normas de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración Pública." (14)

El reglamento es una norma general que integra el ordenamiento jurídico al igual que las leyes.

Por lo anteriormente expuesto podemos afirmar que la reforma del reglamento hecha el 3 de Agosto de 1979, tiene como objeto proveer de lo necesario al sector público y al

Instituto Mexicano del Seguro Social para la realización de sus fines con una mayor celeridad en todas sus funciones y con mayor énfasis en lo relativo al recurso de inconformidad. A fin de proporcionar una mayor eficacia y celeridad en la tramitación administrativa, así como la delegación de funciones a los Consejos Consultivos para la tramitación de los recursos de inconformidad.

El nuevo reglamento expedido por el Sr. Presidente Lic. José Lopez Portillo, el 3 de Agosto de 1979 substituye al que se tenía desde el año de 1950 del 17 de Noviembre, el cual tenía 29 años en vigor y por lo mismo era ya obsoleto, por lo cual era necesario la creación de un nuevo reglamento que contemplara las nuevas situaciones y demandas que exige un país en desarrollo como el nuestro, el cual era necesario para regular todo lo relativo al trámite del recurso de Inconformidad ya que el anterior tenía bastantes deficiencias.

El reglamento en vigor modificó casi en su totalidad al reglamento anterior; el reglamento actual se divide en cuatro capítulos, y tres artículos transitorios.

El capítulo primero trata de las disposiciones generales, y en el capítulo encontramos 10 artículos los cuales tratan a gran escala de lo siguiente: A las leyes

supletorias a las que se puede aducir, a cargo de quién estará al trámite del recurso, enumera los requisitos a los cuales debe sujetarse el escrito, el tiempo para la interposición del recurso, la manera en la cual deben hacerse las notificaciones y a quién debe notificarse, como las terceras personas, etc., la manera para acreditar la personalidad por parte del representante y por último cómo se llevan a cabo las actuaciones.

El capítulo segundo: trata de la tramitación del recurso el cual está basado en quince artículos. Este capítulo trata de la admisión del recurso y de todos los medios probatorios para proveer elementos al litigio, el término en el cual deberán rendirse, y así llegamos a la resolución del recurso, tipos de resolución y modos de notificación de éste.

El capítulo tercero: Recursos del procedimiento. Encontramos los recursos contra las resoluciones dictadas por el Consejo Consultivo, término de interposición, esto se encuentra comprendido en un solo artículo.

El capítulo cuarto: Suspensión del procedimiento. Suspensión del procedimiento económico coactivo el cual consta de dos artículos los cuales nos hablan por quién será ordenada la suspensión del procedimiento y con apego a qué norma se debe hacer.

## 2.5 CONTROVERSIA EN EL ARTICULO 3o.DEL REGLAMENTO.

Desde nuestro punto de vista si existe la formalidad en el recurso administrativo de inconformidad. Su importancia radica en que normalmente la ley establece que es improcedente acudir ante los organismos jurisdiccionales si en el orden administrativo ya existe algún medio de defensa que permita al gobernado obtener la anulación del acto administrativo legal.

En el campo tributario, el Código Fiscal de la Federación, en el artículo 202, fracción VI, señala la improcedencia del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra resoluciones o actos respecto de los cuales conceda ese Código o la Ley fiscal especial algún recurso, medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas aún cuando la parte interesada no lo hubiera hecho valer oportunamente.- Encontramos una disposición similar en la Ley de Amparo, en su artículo 73, fracción XV.

El recurso administrativo es importante porque



permite a la administración revisar sus actos a instancia del particular, cuando este se considera agraviado por una resolución que estima ilegal, y si resulta fundada la inconformidad puede modificarlo o nulificarlo a fin de restablecer sin mayores dilaciones la legalidad en el ejercicio de la función administrativa.

Cabe destacar, que con motivo del derecho de petición consagrado en el artículo 80. de la Constitución Federal, considerado por algunos tratadistas como el más elemental derecho de instancia, se ha desarrollado un vicio entre los particulares para pretender crear recursos administrativos donde legalmente no existen, es decir, no obstante que en ocasiones las leyes no prevén recurso para impugnar los actos o resoluciones definitivos de la administración es frecuente que los particulares, animados por el contenido del señalado precepto Constitucional, formulen instancias de inconformidad. Ante ese problema se ha reconocido la improcedencia de cualquier instancia de reconsideración en la vía administrativa si no está legalmente establecida y, consecuentemente, que no producirá efecto jurídico alguno la interposición, tramitación y resolución de esa instancia; esto nos lleva a concluir que lo analizado anteriormente es claramente un principio de formalidad o un requisito formal que se debe observar para la interposición del recurso del que hemos venido hablando.

2.5.1. Naturaleza Técnica y Jurídica del Recurso  
Administrativo.

El recurso administrativo constituye la base de la que partirá toda defensa ulterior que promueva el particular, ya sea ante los Tribunales Administrativos o Judiciales y precisamente, el análisis de diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, concretamente los artículos 202 fracción VI y 230, así como el artículo 78 de la Ley de Amparo nos permite afirmar que el recurso administrativo es eminentemente técnico y jurídico, puesto que se señala en esos preceptos que es improcedente el juicio de anulación contra las resoluciones o actos respecto de los cuales conceda el Código Fiscal de la Federación o una Ley Fiscal especial, algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas por virtud de la cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, así como los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal, serán admitidas toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo, salvo que en este no se haya dado oportunidad razonable de hacerlo.

De lo expuesto se observa que cuando se agota un recurso administrativo el interesado debe formular las

alegaciones jurídicas que demuestren la ilegalidad del acto impugnado, así como ofrecer las pruebas pertinentes que corroboren su dicho, ya que después, si tienen necesidad de acudir a los tribunales, no podrá corregir ninguno de los efectos que haya habido en el ofrecimiento o rendición de pruebas o en sus alegatos, pues el órgano jurisdiccional juzgará la resolución impugnada con los mismos elementos que tuvo a su alcance la autoridad administrativa para emitir dicha resolución salvo que se haya negado a admitir pruebas o analizar el contenido del alegato formulado, o bien cuando el procedimiento administrativo que dió origen a la resolución, no se le haya dado al actor la oportunidad de ofrecer pruebas. Es decir, el organismo jurisdiccional únicamente limitará su función a determinar si la resolución recaída en el recurso se ajusta o no a las disposiciones de la ley, de acuerdo con los elementos de juicio que tuvo a su alcance la autoridad administrativa para formar su convicción y no aceptará ningún elemento nuevo o distinto que no pudo ser tomado en consideración en la resolución del recurso, que por negligencia del recurrente no se haya aportado, aún cuando a través de él se demuestre la justificación de su pretensión.

Como elementos o requisitos necesarios para agotar un recurso administrativo encontramos los siguientes:

- a).- El recurso debe estar legalmente establecido; ya en otro apartado

comentamos que la promoción, tramitación y resolución de recursos no establecidos legalmente no producen efectos jurídicos.

b).- Existencia de la autoridad competente para conocer y resolver el recurso.- De nada serviría que la ley estableciera el recurso, si no existe autoridad competente para su conocimiento y resolución; por lo tanto, en los ordenamientos que regulan la organización y funcionamiento de la Administración Pública debe preverse la existencia de este tipo de autoridades, o bien la propia ley que establece el recurso debe prever cual será la autoridad que lo conocerá y resolverá y debe dotarla de competencia y señalar sus atribuciones.

c).- Existencia de una resolución administrativa.- El recurso administrativo solo es procedente para impugnar las decisiones de la

autoridad administrativa.- Sin embargo en todas las resoluciones o actos administrativos son recurribles solo aquellas que reúnan las siguientes características:

1.- Que sea definitiva, es decir, que no sea una resolución de trámite o que sea susceptible de ser revisada de oficio, debe ser la decisión que resuelva y ponga fin al expediente en la fase oficiosa del procedimiento.

2.- Que sea personal y concreta, es decir, que esté dirigida a una persona determinada, (física o moral) afectando su esfera jurídica y verse sobre una situación específica.- La doctrina señala que si una resolución es general y abstracta, no puede deparar perjuicio a una persona sino hasta que se produce un acto de aplicación que es personal y concreto. En todo caso la vía adecuada para impugnar resoluciones generales y abstractas que su sola expedición causan

perjuicio, es el juicio de amparo.

3.- Que cause agravio, es decir, que lesione un interés legítimo directo o indirecto. Ese interés directo cuando afecta a quien va dirigida la resolución y es interés indirecto cuando el afectado es persona distinta del titular de la resolución, pero que por su relación con éste, la ley la imputa responsabilidad en el cumplimiento de una obligación.

4.- Que conste por escrito, salvo en el caso de la resolución negativa ficta. Ya hemos dicho con anterioridad que en observancia del principio de seguridad jurídica, todas las resoluciones de la autoridad administrativa deben constar por escrito y que este requisito es consagrado por el artículo 16 de la Constitución General de la República. En cuanto la resolución negativa ficta obviamente ésta no puede constar por escrito pues es una presunción legal

ante el silencio de la autoridad, presuncion que se justifica también por el principio de seguridad jurídica, ya que si la autoridad no cumple con el mandato constitucional, primero, y legal ordinario, después, de resolver las instancias de los particulares en un plazo determinado la ley substituye la voluntad de la autoridad, y dando un significado a su silencio, presume que la resolución es negativa, con lo cual los particulares quedan en aptitud de obrar como a su derecho convenga.

5.- Que sea nueva, es decir, que su contenido no haya sido del conocimiento del particular con anterioridad a través de otra resolución definitiva de la autoridad administrativa, y haya sido consentido expresa o tacitamente, o bien sea materia de algún medio de defensa.

## 2.5.2. Formalidades en el Recurso Administrativo.

Necesariamente, la ley establece las formalidades a las que debe sujetarse la tramitación del recurso administrativo. Del estudio de los artículos 121, 122, 123, 130, 131 del actual Código Fiscal de la Federación se observa que los recursos administrativos en materia tributaria, las formalidades a que se sujeta el trámite son:

1.- Interposición por escrito. Sólo mediante escrito se puede hacer valer el recurso administrativo, por disposición expresa de la ley, lo cual, nos parece va de acuerdo con el principio de seguridad jurídica pues en todo momento habrá certeza absoluta de los términos en que fue planteada la inconformidad.

El escrito respectivo debe señalar que recurso se interpone, cuál es el acto que se impugna, quién es la autoridad responsable, la relación de hecho o de antecedentes del caso, la expresión de agravios, el ofrecimiento de pruebas y los puntos petitorios, es decir, cuál es



concretamente la pretensión.

2.- Presentación oportuna: El recurso debe interponerse dentro del plazo legalmente establecido, el cual es improrrogable. La presentación del recurso debe ser ante la autoridad que dictó o realizó el acto impugnado, independientemente que sea ella o no la que estudie y resuelva el negocio.

3.- Periodo probatorio.- En el escrito del recurso se deben ofrecer las pruebas y luego la autoridad que conozca el asunto debe proveer su admisión y desahogo.

Ahora bien, el artículo primero del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social textualmente preceptúa: "La tramitación del recurso de inconformidad que establece el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, se ajustará a las disposiciones de este reglamento o en su defecto, a las del Código Fiscal de la Federación, a las del Código Federal de Procedimientos Civiles y a las de la Ley Federal del Trabajo."

Y por su parte el artículo tercero del Reglamento en comentario literalmente señala: "El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna, salvo al cumplimiento de los siguientes requisitos:

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

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

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

d).- Contendra una relacion en las pruebas que pretenda se revisen para justificar los hechos en que se apoya el recurso.

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

Si el escrito por el cual se interpone el recurso de inconformidad fuere obscuro o irregular, el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo, en su caso prevendrá al recurrente por una sola vez para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con los incisos anteriores, señalando en concreto sus defectos con el apercibimiento de que, si no lo cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano; cumpliendo lo anterior ante Consejo Técnico o al Consejo Consultivo, en su caso, en los terminos del artículo 26 de este reglamento".

En comentario a dicho artículo, debo señalar lo siguiente: que al inicio de este precepto legal claramente se indica que: "El escrito en que se interponga el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad alguna, salvo al cumplimiento de los siguientes requisitos."

A este respecto quiero precisar que por una parte se dice que el referido recurso no se sujetará a formalidad especial alguna pero sin embargo señala o precisa las formalidades mínimas a satisfacer.

Como comentario del inciso a) de dicho precepto legal solo diremos que efectivamente, en la práctica se ha visto que para la interposición y tramitación del recurso administrativo de inconformidad no se requieren muchos formalismos, sin embargo, la expresión del nombre y domicilio del recurrente así como el número de registro patronal o cédula del asegurado según sea el caso, atiende a un principio de lógica; por cuanto al nombre, es para que el instituto al admitir a trámite el recurso, sepa a quien le va a contestar y además, de qué persona va a solicitar los informes respectivos, como pueden ser movimiento afiliativos para precisar fecha de ingreso al trabajo y fecha de incorporación al régimen obligatorio, cambios de grupo, beneficiarios, etc. , dependiendo del punto a dilucidar o en controversia; por lo que toca a la manifestación del número de registro patronal o cédula de afiliación, se ha visto principalmente entre estos últimos, que dado el número de millones de asegurados al IMSS, existen muchos homónimos y la única manera de diferenciarlos para efecto de solicitar con precisión los datos procedentes para resolver su instancia es dicho registro o cédula; la expresión del domicilio, atiende básicamente a que el departamento de

trámite en donde se esté ventilando el recurso, necesariamente producirá acuerdos o en su caso resolución que deberá notificarse personalmente de conformidad con lo dispuesto por los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación y esto en realidad resulta en favor del propio quejoso, que se sigan las formalidades del procedimiento de notificación, pues para el Departamento de Inconformidades de cualquier Delegación le resultaría mucho más cómodo y barato notificar por estrados que personalmente sus acuerdos, además siendo en muchos de los casos los asegurados los que promueven por su propio derecho el recurso aludido, sería muy probable que de llevarse a cabo las notificaciones por estrados, que no lleguen siquiera a enterarse de ellas, por no ocurrir en tiempo o cuando menos periódicamente a checar o revisar las listas colgadas en estrados, lo que repercutiría indudablemente en perjuicio del propio inconforme.

Como comentario del inciso b) del citado artículo 3o. de Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, sólo cabe destacar que, al requerir dicho inciso que se mencione con precisión la Oficina o Funcionario de la que emana el acto reclamado, lo es, para que al solicitarse los informes respectivos para dejar integrado el expediente que se forme o la instancia opuesta, se dirija tal petición a la oficina que emitió el acto de molestia, ya que de lo contrario el propio Instituto tiene medios suficientes para llegar a ella, pero esto llevaría más tiempo para la

resolución del recurso hecho valer; el acto reclamado se debe expresar breve y concretamente, para que la autoridad pueda saber en qué consiste su desacuerdo o inconformidad con el acto que impugna, para que ésta le explique en su resolución detalladamente el origen y el por qué de su acto en tal sentido; la expresión de la fecha y el número de oficio o liquidación, resulta sumamente importante también tanto para la autoridad que resolverá o tramitará el recurso de inconformidad, como al quejoso.- Para la autoridad, para saber con más precisión la oportunidad en la presentación de la demanda, en este caso por la declaración expresa del recurrente y además, para que al momento de solicitar los elementos de juicio le facilite la búsqueda de el o los actos reclamados, ya que la Institución aludida, dada su magnitud operativa emite un número considerable de oficios y liquidaciones todos los días que labora; y para el quejoso repercute nuevamente en la agilidad que le puedan dar a su instancia para resolverla, con el solo hecho de haber proporcionado los datos suficientes de identificación del acto reclamado.

En el inciso c) encontramos la exposición sucinta de los motivos de inconformidad y fundamentos legales de esta, básicamente consiste en mencionar en el escrito de inconformidad cuáles son los puntos de controversia o en los que no se esté de acuerdo con el acto reclamado y además, se deben señalar los preceptos legales violados o en su defecto mencionar con precisión en qué consisten las violaciones o

puntos de discrepancia del acto impugnado.

Como observación al inciso d) de dicho artículo del ordenamiento legal en cita, este se refiere a que el escrito "contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que se apoye el recurso"; en este punto solo podemos señalar que en las pruebas que se ofrezcan, serán admitidas únicamente aquellas que tengan una relación estricta con la controversia o con los extremos que se pretendan probar; pero lo más importante a destacar es el hecho de que puede no ofrecerse prueba alguna y sin embargo el Departamento de Trámite solicita a las dependencias relacionadas los informes que juzgue necesario para acreditar la validez del acto reclamado.

En el mismo inciso d) se indica que 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; podemos decir que éste es un requisito formal más, puesto que se está aplicando en estricto derecho el artículo 19 del Código Fiscal Federal, que señala que "en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios la representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante la

autoridad fiscal o notario." Lo anterior obedece a que por disposición expresa de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, con facultad para determinar los créditos y las bases para su liquidación, dándole ese carácter específicamente al pago de cuotas obrero patronales, los recargos y los capitales constitutivos, esto lo podemos encontrar en los artículos 267 y 268.

El último párrafo del inciso en comento, establece que si "el escrito por el que se interponga el recurso de inconformidad fuere obscuro 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 aprecibimiento de que si no cumple dentro del término de cinco días, lo desechará de plano; cumplido lo anterior se dará curso al escrito y ...". Este último párrafo nos demuestra una vez más que existen requisitos mínimos, pero siempre formales para la tramitación del recurso administrativo de inconformidad, ya que si éste llega a ser irregular u obscuro, lo desechará en caso de que no se corrijan esas irregularidades o se aclaren, lo que nos indica un formalismo más en el sentido de que no basta con presentar un escrito con datos irregulares en cuanto a nombre, domicilio, número de registro patronal o cédula de afiliación según sea el caso, para que se de curso a la



instancia y se ponga en estado de resolución o bien que se emita el acuerdo del consejo competente para que ponga fin en esa fase al recurso, sino que se deben satisfacer los requisitos anteriores y los otros que ya hemos mencionado, por lo que podemos afirmar que el recurso de inconformidad si es formal.

INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 12.-Moreno Padilla Javier, Nueva Ley del Seguro Social 6a. edición, Editorial Trillas, Mexico 1980 Pag. 384.
- 13.-Fraga Gabino op.cit, pag 104.
- 14.- De Pina Rafael op.cit, pag 417.

## CAPITULO TERCERO

### LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.

#### 3.1 .- ANTECEDENTES.

El Instituto Mexicano del Seguro Social pretendió dotar de sistemas que facilitarán la solución a los problemas, que se le planteaban, así como la rapidez en la resolución de los mismos y sobre todo en que representaran comodidad y economía en la tramitación, ya que la función primordial del Instituto Mexicano del Seguro Social es la de prestar seguridad social.

El problema para las autoridades del Instituto estribaba en la tramitación y resolución de los recursos de Inconformidad.

Sobre todo esa lentitud para ventilar y resolver el Recurso de Inconformidad se manifestaba con mayor gravedad en los estados de la república, ya que los acuerdos para notificarles o darles algún trámite en el D.F. eran enviados por correo a la Unidad de Inconformidades y devueltos a su lugar de origen en igual forma.

desconcentración de los Servicios Jurídicos Institucionales que dieron lugar a los Consejos Consultivos Regionales y Estatales y más tarde se crearon los Consejos Consultivos del Valle de México.

Los Consejos Consultivos fueron creados mediante el reglamento de cajas regionales y locales del Seguro Social, expedido por el Ejecutivo Federal el 2 de febrero de 1945 y publicado en el diario oficial el 15 de febrero del mismo año.

El propio Ejecutivo expidió el Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social con fecha 18 de junio de 1967 y se publicó el 26 del mismo mes y año.

El Consejo Técnico emitió dos acuerdos con fecha de 6 de enero de 1969 y 28 de marzo de 1979, en los que se aprobó y modificó el Reglamento de Organización Interna de las Delegaciones Estatales y Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que fué publicado el 14 de junio de 1981 y otorga a los Consejos Consultivos un mayor número de atribuciones.

Para tener una mayor fuerza en la estructura orgánica del Instituto en los aspectos de control normativo, el 14 de febrero de 1979 el Consejo Técnico dictó el acuerdo 1455/79 que creó seis Delegaciones en el área del Valle de México,

el 25 de febrero de 1981 y por acuerdo número 1517/81 autorizó la integración de los Consejos Consultivos en estas últimas.

Así tenemos que en los Consejos Consultivos en las Delegaciones se amplían sus funciones y sus facultades y se establecen mecanismos para mantenerse actualizados.

### 3.2.- LOS CONSEJOS CONSULTIVOS REGIONALES, ESTATALES Y DEL VALLE DE MEXICO.

Gracias a la creación de estos Consejos se ha logrado una mayor celeridad en la problemática jurídica y administrativa, la que se tenía en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esto se logró gracias a que las Delegaciones trabajan en sentido figurado como lo hace el Instituto Mexicano del Seguro Social, en su localidad y en la demarcación geográfica que le corresponde.

El Consejo Técnico establecerá en el ámbito del país las Delegaciones Regionales y Estatales que estime necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y determinará la jurisdicción de las mismas delegaciones, la cual podrá ser ampliada, disminuida o suprimida por acuerdo del propio Consejo.

Las estatales fueron creadas en los Estados donde la población se acrecienta y requiere de servicios más completos.

Las regionales de la misma forma que las estatales fueron creadas pero comprenden regiones de dos o más Estados o Territorios Federales, esto quiere decir, que dentro del mismo Estado donde se encuentra un Consejo Consultivo Estatal, pero este resulte de difícil acceso para el inconforme quienes necesitan este servicio no se sientan imposibilitados de exigirlos.

De esto se desprende que los Consejos Consultivos Regionales y Estatales del Instituto Mexicano del Seguro Social son los órganos desconcentrados de la administración dependientes del Consejo Técnico, con las atribuciones conferidas en las leyes, reglamentos, así como en los acuerdos emitidos por el propio Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Delegaciones del Valle de México.

Se crearon seis Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social que cumplen con las mismas funciones y se

han distribuido en el área metropolitana, para dar un mejor servicio y mayor eficacia en las funciones del Instituto, y tiene por objeto dar una mayor comodidad a la creciente población del Valle de México que se encuentre dentro de su jurisdicción.

Las Delegaciones Estatales, Regionales y del Valle de México tienen su jurisdicción en cuanto al domicilio y en relación con éste, el asegurado tiene que ir al que le corresponde.

Las Delegaciones para el desahogo de sus atribuciones tienen las siguientes funciones:

- a).- administrativas
- b).- técnicas
- c).- de conservación
- d).- de prestación social
- e).- jurídica y
- f).- médicas

Lo anterior lo encontramos en los considerandos del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

"...a fin de proporcionar una mayor eficacia y celeridad en la tramitación administrativa, así como una mayor y más pronta solución a los diferentes problemas que se plantean en las distintas entidades federativas y en las regiones en que pueden dividirse las grandes urbes del país, en beneficio de sus

habitantes: que es oportuno que el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social inicie la delegación de sus facultades a los Consejos Consultivos..."

### 3.3 COMPETENCIA.

Para poder determinar la competencia de los Consejos Consultivos, Regionales, Estatales y del Valle de México, tendremos que hacer mención de la única fuente de la cual podemos determinar la competencia de éstos y es a través de los Acuerdos del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, los cuales otorgaron a los Consejos Consultivos Estatales, Regionales y del Valle de México, la facultad para dar trámite a los recursos de inconformidad.

A continuación transcribo los acuerdos en los cuales encontramos el punto que nos interesa:

Acuerdo Num. 7 239, del 29 de agosto de 1979 autorización a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar el Recurso de Inconformidad.

"Artículo 253. XIII. Este Consejo Técnico aprueba el estudio realizado por el C. Secretario General del Instituto, contenido



en su oficio de fecha 24 de agosto de 1979 y al efecto dispone lo siguiente: I. De conformidad con la atribución establecida en el artículo 253, fracción XIII, de la ley del Seguro Social, se autoriza, en lo particular, a cada uno de los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y resolver el Recurso de Inconformidad en la forma y términos establecidos en el reglamento del artículo 274 de la propia Ley del Seguro Social.

II. Estas facultades se confieren a partir del día 10. de octubre de 1979.

III. En los casos en que no exista criterio definido del Consejo Técnico, los Consejos Consultivos Delegacionales se abstendrán de resolver los recursos y turnarán el expediente integrado al primero de dichos Cuerpos Colegiados, para que éste sea el que lo resuelva.

IV. La Secretaría General supervisará permanentemente el estricto cumplimiento de las normas legales aplicables y la tramitación expedita del recurso en las Delegaciones Estatales, Regionales e informará periódicamente al Consejo Técnico

de los resultados alcanzados.

V. El H. Consejo Técnico, de conformidad con los informes que se reciban, podrá retirar la autorización concedida al Cuerpo Colegiado Delegacional que lo amerite, resumiendo la función que había delegado".(15)

Acuerdo Num. 4 650, del 22 de junio de 1981.  
Consejos Consultivos de las Delegaciones del Valle de México.

"Artículo 253. XI y XIII. Este Consejo Técnico acuerda otorgar a los Consejos Consultivos del Valle de México, a partir del día 24 de abril de 1981, las facultades que a la fecha se le han dado a los Consejos Consultivos de las Delegaciones Estatales y Regionales del IMSS, consistentes en: a) ventilar y resolver el recurso de inconformidad, en los términos del acuerdo número 7 239/79 dictado por este Cuerpo Colegiado con fecha 29 de agosto de 1979; b) celebrar convenios de reconocimiento de adeudo y facilidades de pago, en adeudos cuyo monto no exceda de un millón de pesos, con

base en lo dispuesto en el acuerdo número 429/79 de fecha 24 de enero de 1979 y las normas de trámite y otorgamiento de Convenios de Reconocimiento de adeudo y facilidades para su pago autorizadas por la H. Comisión Bipartita de bases para convenio en el oficio número 592 con fecha 6 de febrero de 1980, c) autorizar las adquisiciones de acuerdo con las bases aprobadas por este propio Cuerpo Colegiado; d) cancelar créditos a cargo de patrones no localizados o insolventes, siempre que los adeudos no sean superiores a \$500 000. 00 y e) aprobar la cancelación de créditos a cargo de personas no localizadas o insolventes por concepto de servicios médicos otorgados en el Instituto, sin ser derecho-habientes cuyo importe no exceda de la cantidad de \$500 000. 00." (16)

Acuerdo Num. 8 495, 2 de septiembre de 1981.  
Competencia Territorial de los Consejos Consultivos Delegacionales para sustanciar y resolver el Recurso de Inconformidad.

"Artículo 253 XIII. Vista la consulta formulada por algunos servicios jurídicos delegacionales para sustanciar y resolver el recurso de inconformidad, este Consejo

Técnico, después de analizar el estudio realizado por la Prosecretaría General, acuerda adoptar el siguiente criterio:

I. El Instituto Mexicano del Seguro Social como organismo descentralizado por servicio y como manifestación del Poder Público Federal, desconcentra sus funciones siguiendo la política general dictada por el Ejecutivo; y en el ámbito específico administrativo jurisdiccional, lo ha hecho a través de la delegación de facultades conferida por el Consejo Técnico a los Consejos Consultivos Delegacionales, para ventilar y resolver los recursos de inconformidad que ante los mismos se plantea. Con este motivo y ante las reacciones variantes de los particulares afectados, que van desde alegar que, independientemente del lugar en que se hubiese generado el acto, el órgano administrativo jurisdiccional competente para conocer del recurso es el del domicilio de las oficinas centrales de la empresa hasta interponer diversos recursos ante diferentes Consejos Consultivos, contra el mismo acto en términos de buen gobierno, requiere definiciones precisas que, básicamente, hagan respetar una correcta administración sin

afectar derechos fundamentales de los particulares y da lugar a la necesidad de determinar el principio de competencia jurisdiccional de los citados Consejos Consultivos.

II. Por principio, la jurisdicción que la ley atribuyó al Consejo Técnico y que este, en ejercicio de una facultad legal, delega en los Consejos Consultivos, consiste en que la administración del Instituto, en vista de un interés ajeno manifestado por escrito, juzga de la actividad propia o de sus dependencias, para confirmarla, modificarla o anularla, según que esté ajustada a derecho, que tan sólo lo esté parcialmente o que se aparte de las normas legales o reglamentarias. De lo anterior se desprende que al efectuarse la desconcentración de la función jurisdiccional administrativa en los Consejos Consultivos, son éstos los que se responsabilizan de reconsiderar los actos propios o de revisar los actos de las dependencias de la delegación de la que forma parte.

III. En cuanto la competencia por territorio, siguiendo a los procesalistas debemos definir que es aplicable a la

consulta que resuelve el fuero general, que se refiere al tribunal del cuál un ciudadano debe acudir en defensa de sus derechos, mientras quede expresamente deferido a otro fuero. Este fuero es generalmente conocido en latín como "forum domicilii". Debemos entonces determinar el domicilio de los inconformes para definir cuál es el consejo consultivo que resulta competente; y como se trata de cuestión general de competencia y de un asunto general de derecho, el cuerpo normativo aplicable en lo conducente, es el Código Civil vigente en el Distrito Federal y en toda la República en materia federal, pues el artículo del Código Fiscal de la Federación que podría considerarse como el aplicable, deja de serlo en materia de competencia territorial, pues si bien señalan las normas relativas al domicilio de las personas físicas y morales, lo hace exclusivamente "para efectos fiscales", como se expresa en el encabezamiento de la norma. El Código Civil en el artículo 31 define el domicilio legal de una persona como "el lugar donde la ley le fija su residencia para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones aunque de hecho no esté ahí presente" y luego el artículo 33, en

cuento a la determinación del domicilio de las personas morales: "Artículo 33. Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración. Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal o de los Territorios Federales, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de las mencionadas circunscripciones, se considerarán domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que esos actos se refieren.

Las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrá su domicilio en esos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales"

De esta suerte independientemente de que el domicilio voluntario de las personas morales no esté ahí aquel será el lugar donde realizaron las hipótesis normativas generadoras de las obligaciones cuyo cumplimiento se exige, acto este último que se va a impugnar a través del recurso. Así coinciden el domicilio legal del inconforme y la jurisdicción territorial del Consejo Consultivo que habrá de resolver sobre el

recurso.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación mantiene este principio al establecer en el artículo 24: "Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordinarias con sede en su jurisdicción". Este precepto no implica contradicción alguna ni resta validez a lo dispuesto en el artículo 15 del Código Fiscal de la Federación ya que toda persona tiene, entre otros atributos un domicilio o un lugar que dé certeza al conjunto de derechos y obligaciones de las que es susceptible y que derivan precisamente de ese centro o lugar de motivación, lo cual, tratándose de cargas fiscales, debe existir con mayor precisión, para evitar que el particular se sustraiga a una obligación frente al Estado que, a través de la reducción, cumple con su función propia de servicio a la colectividad; en cambio, el domicilio al que se refiere el artículo 24 de la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación no es para efectos fiscales sino para los efectos derivados de un procedimiento contencioso fiscal. La competencia la determina el Estado por sí y por razones de eficaz administración en el



ejercicio de su poder, conforme a principios de conveniencia general. El domicilio voluntario del particular no debe de determinarse por sí, necesariamente, la competencia del órgano jurisdiccional, pues ello equivaldría a sujetar el poder del Estado a intereses particulares en detrimento de los atributos del propio estado que, por sí, tiene potestad para decidir dónde y quién conoce las controversias que se suscitan y basta con que lo diga en la norma jurídica para que se de la certeza y seguridad básica a las partes.

IV. En conclusión, las reglas de competencia que deben ser observadas por los Consejos Consultivos Delegacionales, son las siguientes:

a) Será competente para conocer de los recursos el Consejo Consultivo radicado en el domicilio del inconforme, entendiéndose por éste en los términos del art.33 del Código Civil del D.F., de aplicación en toda la República en materia federal, el lugar donde se realizaron las hipótesis que dieron origen a la actuación, en esa circunscripción, la autoridad delegacional correspondiente.

b) No se podrá alegar como domicilio de la persona el de la administración principal del negocio, cuando esta persona realice actos fuera de circunscripción territorial en que radica su administración, pues en este caso por disposición especial la ley considera domicilio el lugar donde se realizan dichos actos .

c) La Ley del Seguro Social y sus reglamentos no admiten la teoría del domicilio de la persona física o moral como algo separado del lugar donde esa persona va a ejecutar actos que den lugar a cumplimientos de obligaciones o de responsabilidades ante el Instituto. El artículo 19 habla de obligación patronal de registrarse e inscribir a sus trabajadores y el artículo 10. del reglamento de afiliación establece que el patrón tiene obligación de inscribirse en el lugar donde los trabajadores le prestan servicios, independientemente de la ubicación legal de las oficinas de la empresa respectiva, pues es ahí donde se van a realizar las hipótesis jurídicas generadores de obligaciones y es ahí también donde las mismas habrán de cumplirse.

d) Tratándose de trabajadores asegurados o de sus beneficiarios en su relación con el Instituto, éstos no quedan sujetos a las normas del Código Civil, ya que de haber una adecuación a lo que señala el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo para definir que hay una "conurrencia por elección", derivada de la misma protección al trabajador, que requiere no sólo que se le dé el derecho, sino que se le faciliten los medios para poder ejercerlo. De esta suerte, será competente para conocer de los recursos interpuestos, tanto el Consejo Consultivo correspondiente al ámbito territorial en que el trabajador presta sus servicios, como el que corresponde al lugar donde radica la autoridad emisora o ejecutora del acto, o bien el Consejo Consultivo delegacional perteneciente al lugar del domicilio del inconforme, a elección de este último.

e) Cuando se impugnen actos relacionados con cobros enviados en procuración, se observará lo siguiente:

1.- Si se combate solo el procedimiento de notificación, el Consejo Consultivo

competente será aquel que notificó el acto; y

2.- En caso de que argumenten motivos de inconformidad en cuanto al fondo del crédito mismo, será competente el Consejo Consultivo de la delegación que emitió la cédula de liquidación.

f) Teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 213 bis del Código Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria en la especie, en los casos en que ante un Consejo Consultivo Delegacional se promueva un recurso de inconformidad que por razón de territorio deberá ser conocido por otro; aquél se declarará incompetente de plano y enviará los autos al Consejo Consultivo que, en su concepto, corresponda ventilar el asunto. Este último dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, decidirá de plano si acepta o no el negocio; en caso afirmativo, lo comunicará al Consejo que le turnó los autos y al recurrente, en el supuesto de que no lo acepte, notificará su resolución al Consejo que le remitió el expediente, así como al inconforme y enviará los autos al Consejo Técnico, por conducto de la Secretaría General del Instituto con objeto

de que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 240, fracción VIII de la ley del Seguro Social y 15 fracción V de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de aplicación supletoria se decida lo procedente". (17)

### 3.4. ORGANIZACION

La organización de los Consejos Consultivos Regionales, Estatales y del Valle de México, no se encuentran al libre albedrío sino que el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Consejo Técnico a dictado una serie de reglamentos, de los cuales se desprende la organización de los mismos.

En el Reglamento Interno de los Consejos Consultivos de las Delegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su primer capítulo, referente a las disposiciones generales, en su artículo 2o. encontramos las hipótesis a seguir:

"Artículo 2o.- Los Consejos Consultivos estarán integrados por:

Seguro Social, quien fungirá como presidente.

II. Un representante del gobierno de la entidad federativa sede de la delegación, con su respectivo suplente.

En el caso de las Delegaciones del Valle de Mexico, la representación del gobierno se integrará con el titular de la Delegación del IMSS respectiva.

III. Dos representantes del sector obrero patronal con sus respectivos suplentes.

IV. Dos representantes del sector patronal con sus respectivos suplentes.

En casos excepcionales, el Consejo Técnico podrá ampliar la representación de los sectores hasta a cuatro miembros, cuando así lo considere conveniente."

Este artículo comprende todos los sectores que integran la actividad económica del país, ya que las resoluciones contra los recursos de inconformidad, la mayoría de las veces o casi siempre, afectan únicamente al sector Patronal, por esto tiene también representantes en la integración de los Consejos Consultivos, (también vemos que

la Ley Federal del Trabajo, es su misión, la de protección al trabajador) y aquí el sector gobierno obra como mediador entre las partes, para la resolución de los problemas que se suscitan.

La duración del cargo dentro del Consejo Consultivo será de seis años y podrán ser reelectos.

El artículo tercero del Reglamento Interno de los Consejos Consultivos nos dice:

"Para ser miembro del Consejo Consultivo se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.

II. Tener residencia en la región.

III. Tener experiencia en el régimen de seguridad social.

IV. No haber sido condenado por sentencia ejecutoriada, por comisión de un delito."

El reglamento de delegaciones Estatales y Regionales en su artículo 15o. nos indica:

"Los representantes patronales y los obreros

deberán pertenecer a las agrupaciones nacionales patronales y obreras que estén legalmente constituidas y que operen en la jurisdicción de la delegación. Su designación se ajustará al siguiente procedimiento:

I. El Consejo Técnico se dirigirá a las agrupaciones nacionales de trabajadores que representen el interés mayoritario en la respectiva jurisdicción para que hagan las designaciones que correspondan.

II. El Consejo Técnico convocará a la confederación de Camaras de las Industrias y a la confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, para que cada una de ellas por su parte, designe un representante con su respectivo suplente.

III. El Consejo Técnico se dirigirá al gobierno de la Entidad Federativa, sede de la Delegación, para que se designe a sus representantes, propietario y suplente."

El artículo 16o. del Reglamento de Delegaciones Estatales y Regionales nos menciona algunas funciones del Consejo Consultivo.



"Artículo 16o. Corresponde al Consejo Consultivo I. Vigilar el funcionamiento de los servicios del Seguro Social en la jurisdicción de la Delegación y seguir las medidas conducentes al mejor funcionamiento de los servicios médicos, técnico-administrativo y sociales a cargo de la Delegación.

II. Opinar en todo aquello que el Delegado o cualesquiera de los órganos del Instituto sometan a su consideración, y III. Las demás atribuciones que señale el Consejo Técnico y la Dirección General.

El Consejo Consultivo sesionara ordinariamente una vez cada treinta días y extraordinariamente cuantas veces sea necesario, debiendo estar cuando menos un representante de cada sector.

### 3.5 Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El artículo 271 de la Ley del Seguro Social nos indica las atribuciones establecidas con que cuenta el Instituto. El 31 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial la reforma al artículo 271 de la Ley del Seguro Social para

quedar de la siguiente forma:

\*Artículo 271.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ó por el propio Instituto a través de oficinas para cobros del citado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las Oficinas para Cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones aplicables. Las propias oficinas conocerán y resolverán los recursos previstos en el Código Fiscal de la Federación relativos al procedimiento administrativo de ejecución que lleven a cabo\*.

Las oficinas para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social tendrán competencia territorial dentro del ámbito de la delegación de su adscripción, para el cobro de los documentos que se le remitan, en donde consten los

créditos que no hubiesen sido cubiertos oportunamente al Instituto.

Dependen operativamente de la delegación de su adscripción y normativamente de la Tesorería General y de la Jefatura de Servicios Legales, en el ámbito de su respectiva competencia.

Las oficinas de cobro entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Encontrábamos en el Valle de México un total de 12 oficinas de cobros, esto hasta el 19 de septiembre de 1985, día en el cual la ciudad sufrió el sismo por todos conocido, el cual trajo consigo una serie de modificaciones en todo su sistema de vida y debido a ello el Instituto Mexicano del Seguro Social tuvo que tomar la siguiente medida para seguir con su finalidad de prestación de servicios.

"La medida consistió en: Por motivo del sismo, desaparece la delegación número 5 del Valle de México, cuya jurisdicción territorial pasa a formar parte de las delegaciones 4 y 6 del Valle de México, quedando la jurisdicción de cada una de estas dos delegaciones enmarcadas en el acuerdo 1425/85 del H. Consejo Técnico en su sesión celebrada el 2 de octubre de 1985.

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

Para que no sufran ningún atraso todos aquellos actos emanados por la desaparecida delegación quedan con efectos legales todos los asuntos pendientes de resolución al entrar en vigor el acuerdo, se continuará su tramitación en la delegación correspondiente según su domicilio de conformidad al acuerdo 1425 para que se trámite en la Delegación 4 ó 6, este reglamento entró en vigor el 4 de octubre de 1985."

El Instituto Mexicano del Seguro Social, para la realización de su fin principal, el cual es el otorgamiento de servicios y prestaciones a sus derecho habientes, así como para el cumplimiento de sus programas de solidaridad social, requiere de recursos humanos, financieros y materiales para desarrollar sus metas.

Es por ello que el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Tesorería General consideran de mayor importancia la aplicación del procedimiento de ejecución. A través de las oficinas de cobros se puede realizar con una mayor eficacia y actualización.

Lo anterior tras consigo una captación mayor de recursos financieros, y más rápida a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución, todo esto se lleva a cabo con supletoriedad en el Código Fiscal de la

Federación.

Las oficinas de cobros solo funcionan para créditos  
que no fueron oportunamente pagados.

INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 15.-Javier Moreno Padilla,Nueva Ley del Seguro Social 10a  
edición.Editorial Trillas,México 1985 pag. 402.
- 16.-Javier Moreno Padilla op. cit. pag. 412.
- 17.-idem pag. 417, 418,419.

## CAPITULO CUARTO

### TRAMITACION DEL RECURSO DE INOCNFORMIDAD.

#### 4.1. PRESUPUESTO DEL RECURSO.

Es necesaria la existencia de un acto del Instituto, que lesione los derechos de los particulares, patrones y demás sujetos obligados, o que no sea acorde con sus intereses y que el acto tenga el caracter de definitivo. ¿Que debemos entender para efecto de impugnación en via de inconformidades por un acto definitivo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social?

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social establece literalmente: "Cuando los patrones y demas sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformiddad, 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 hacerlo valer, sin

perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

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

En la práctica, se ha observado que el carácter de definitivo que le da el Instituto aludido a algunos de sus actos que lesionen los intereses de patrones o asegurados, para efectos de impugnación a través del recurso administrativo de inconformidad establecido en el precitado art. 274 de la Ley del Seguro Social es el siguiente.

Por definitivo se entiende aquel acto emitido por cualesquiera de las dependencias del Instituto a nivel nacional, que ya no es susceptible de modificarse por cualquiera de ellas, sino que para que esto suceda sea necesario que sea por resolución o acuerdo del H. Consejo Técnico, o bien de alguno de los H. Consejos Consultivos, tanto de las delegaciones del Valle de México, o bien estatales o regionales de dicho organismo, esto es, que si existe algún acto de parte de una o varias de las dependencias que forman parte del Instituto Mexicano del Seguro



Social, de resultar este, contrario a los intereses de los derecho-habientes o patronos obligados a inscribirse por disposición de la propia ley, dicho acto ya no debe tener ningún "procedimiento de aclaración " ante la dependencia que lo emitió, o bien ante la jerárquica ascendente de esta a quién compete revisar tal acto; y por ello el particular afectado cuenta solo con un término de 15 días hábiles para la interposición del recurso mencionado.

La excepción a la regla en cuanto al término para impugnar uno de estos actos , lo es en cuanto al recurso de inconformidad hecho valer en contra del cobro de cuotas obrero-patronales, de cédulas de diferencias de cuotas obrero patronales y de cédulas de liquidaciones de cuotas obrero patronales (y esto obedece a que el reglamento para el pago de cuotas obrero-patronales del régimen del Seguro Social, establece un procedimiento de aclaración para dichos casos, lo que en realidad a resultado benéfico para los patronos principalmente, porque mediante dicho procedimiento es factible ajustar tales cédulas o liquidaciones por incapacidades ausentismo de los trabajadores, lo que se

evita con esto en realidad es un cobro indebido, en casos de que no existiera tal recurso , y sólo en estos casos es que el propio Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social ha dado por reciente acuerdo el termino de treinta días hábiles para impugnar este tipo de actos, ya que el referido reglamento establece en su artículo 16, 17, 19 y en su caso el artículo 20, la posibilidad y forma de hacer las aclaraciones, que llevandose a cabo estas, la agencia del instituto que lo haga, debe notificar y dejar constancia en las cédulas aclaradas, de la fecha de terminación de tales aclaraciones, puesto que a partir de ésta, es que se inicia el término para recurrirlas en caso de no estar conforme con los resultados de dichas aclaraciones; no siendo este el caso, el término para acudir en via de inconformidad será de treinta días hábiles como ya lo comentamos; otras excepciones pueden ser la impugnación de una resolución negativa ficta.

#### 4.2 FORMA LUGAR Y TERMINO PARA LA INTERPOSICION DEL RECURSO

La forma para la interposición del recurso de inconformidad la encontramos establecida en el artículo tercero del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

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

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

b)- Mencionará con precisión la oficina o funcionario de la que emane el acto reclamado indicando con claridad en qué consiste éste

acto 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 ésta le hubiere sido dada a conocer.

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

d)- Contendrá una relación con las pruebas que pretenda se reciban para justificar los hechos en que se 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 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, 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 lo cumple en el término de cinco días, lo desechará de plano; cumpliendo 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 25 de este reglamento."

A continuación haremos un estudio breve de los requisitos mencionados.

a) Nombre del recurrente; deberá contener claramente el nombre del recurrente y mencionando si promueve por su propio derecho o en representación de la persona física o moral.

El licenciado Rafael De Pina define al nombre como el "Signo que distingue a una persona de las demás en sus relaciones jurídicas y sociales."(18)

La personalidad se debe de haber obtenido y expedido por lo menos en la fecha de la presentación del recurso ya que en materia fiscal en los artículos 18 y 19 del Código Fiscal, se establece literalmente:

Artículo 19.- "En ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. La representación de las personas físicas o morales ante las autoridades fiscales, se hará mediante escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las autoridades fiscales o notario.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a personas que a su nombre reciban notificaciones.

La persona así autorizada podrá ofrecer y rendir pruebas y presentar promociones relacionadas con estos propósitos.

Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar que la representación le fué otorgada a más tardar en la fecha que se presentó la promoción."

Artículo 18.-"Toda promoción que se presente ante las autoridades fiscales, deberá estar firmada por el interesado o por quien esté

legalmente autorizado para ello, a menos que el promovente no sepa o no pueda firmar, caso en el que imprimirá su huella digital. Las promociones deberán presentarse en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el número de ejemplares que establezca la forma oficial y acompañar los anexos que en su caso ésta requiera. Cuando no existan formas aprobadas, el documento que se formule deberá presentarse en el número de ejemplares que señalen las autoridades fiscales y tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. El nombre, la denominación o razón social y el domicilio fiscal manifestado el registro federal de contribuyentes, para el efecto de fijar la competencia de la autoridad, y la clave que le correspondió en dicho registro.

III. Señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción

IV. En su caso, el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibir las.

Quando no se cumplan los requisitos a que se refiere este artículo, las autoridades

fiscales requieran al promovente a fin de que en un plazo de diez días cumpla con el requisito omitido. En caso de no subsanarse la omisión en dicho plazo, la promoción se tendrá por no presentada, si la omisión consiste en no haber usado la forma oficial aprobada, las autoridades fiscales deberán acompañar al requerimiento la forma respectiva en el número de ejemplares que sea necesario. Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las declaraciones, solicitudes de inscripción o avisos al registro federal de contribuyentes a que se refiere el artículo 31 de este código."

La personalidad debe acreditarse en los términos del derecho común y la figura jurídica en este caso es el mandato y lo podemos definir como "Un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que este le encarga."(artículo 2546 del Código Civil).

El artículo 2551 del Código Civil nos dice la forma en que puede ser otorgado y que son:

a) En escritura pública.

b) En escrito privado firmado por el



otorgante y dos testigos y ratificadas las firmas ante el notario público, juez de primera instancia, jueces menores o de paz, o ante el correspondiente funcionario o empleado administrativo; cuando el mandato se otorgue para asuntos administrativos.

c) En carta poder sin ratificación de firmas cuando el interés del negocio para que se expide, exceda de doscientos pesos y no llegue a cinco mil.

El artículo 2554 del Código Civil nos dice: "En todos los poderes generales para pleitos y cobranzas bastará que se diga que se otorga con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, para que se entiendan contenidas sin limitación alguna.

En los poderes generales para administración de bienes, bastará expresar que se da con ese carácter para que el apoderado tenga toda clase de facultades administrativas. En los poderes generales, para ejercer actos de dominio, bastará que se den con ese carácter para que el apoderado tenga todas las facultades de dueño tanto en lo relativo a los bienes, como para hacer toda clase de

gestiones , a fin de defenderlos.

Cuando se quieren limitar en los tres casos antes mencionados las facultades de los apoderados, se consignarán las limitaciones o los poderes serán especiales. Los notarios insertarán este artículo en los testimonios de los poderes que otorguen."

El artículo 2555 del Código Civil nos dice:"El

mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas de los otorgantes y testigos ante notario, ante los jueces o autoridades administrativas correspondientes:

I).- Cuando sea general .

II).- Cuando el interés del negocio para que se confiere llega a \$5,000. 00 . o exceda de esa cantidad.

III).- Cuando en virtud de el haya de ejecutar el mandatario, a nombre del mandante algún acto que conforme a la ley debe constar en instrumento público."

El artículo 2587 del Código Civil nos dice : "El

procurador no necesita poder o cláusula especial sino en los siguientes casos:

1.- Para desistirse:

- 2.- Para transigir;
- 3.- Para comprometer en árbitros;
- 4.- Para absolver y articular posiciones;
- 5.- Para hacer cesión de bienes;
- 6.- Para recusar;
- 7.- Para recibir pagos;
- 8.- Para los demás actos que expresamente determine la ley.

Cuando en los poderes generales se desee conferir alguna o algunas de las facultades acabadas de enumerar, se observará lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 2554.

b).- Domicilio del recurrente.

En el artículo 8o. del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social nos dice donde se deben efectuar las notificaciones.

Artículo 8o. nos dice: "Las notificaciones personales se harán en el domicilio que hubiese señalado el inconforme para recibir las y, en su defecto, en el que tuviese registrado en el Instituto..."

El Código Civil da el concepto de domicilio en su artículo 29:

Artículo 29 nos preceptua: "El domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de este, el lugar en el que tiene el principal asiento de sus negocios y a falta de uno o de otro, el lugar en que se halla."

El Código Civil nos señala que el domicilio de las personas físicas será el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él, a falta de este en el lugar donde tienen asiento sus negocios, y a falta de ambos donde se encuentre. De este concepto podemos encontrar algunos elementos y son:

- 1) Consecuencia de tipo patrimonial.
- 2) Sirve para fijar el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.
- 3) Determina la competencia.

El domicilio de las personas morales en el artículo 33 del Código Civil lo encontramos definido como el lugar donde se halla establecida su administración.

También, si se encuentra que tiene varios domicilios deberá considerarse como domicilio legal el que se halla establecido como (fiscal) o la matriz, si se tiene

sucursales.

c).- Oficina o funcionario de la que emana el acto: Deberá precisarse cuál es la oficina del Instituto o el Funcionario que ha emitido el acto que se impugna para poder en su caso, conseguir toda la documentación que explique las razones de emisión de la resolución que se impugna y estar en condiciones de resolver lo procedente.

Puede nombrarse como oficina que emite el acto: la Tesorería General el Departamento de Cobranzas, vigencia de derechos presentaciones en dinero dependiendo de la materia que se trate.

Dentro de este punto hay que hacer también una determinación del acto para saber cuál es la resolución ó el acto que lesiona los derechos o intereses de los particulares.

Esto quiere decir que deberá señalarse claramente el número de oficio, los bimestres, los números de las liquidaciones, etc.

d).- Motivos de Inconformidad: Es una obligación legal que el recurrente exprese los motivos por los cuales manifestó su inconformidad. Esto puede consistir en explicar

el motivo del acto y dar las razones por las cuales el recurrente no se encuentra de acuerdo con la resolución impugnada y este será el punto a dilucidar por el Consejo Consultivo.

Por cuánto a los fundamentos, en la práctica se ha visto que no obstante que no se mencionen los fundamentos legales de la instancia de inconformidad, no requieren al promovente para que los exprese, ni tampoco pueden desechar el recurso, sino que continúan con la integración y en su caso con el desahogo de las pruebas hasta llegar a la resolución del expediente formado con tal motivo.

En materia fiscal no existe la suplencia de la queja pero como ya vimos en el párrafo anterior el Instituto Mexicano del Seguro Social sí da esta suplencia de la queja y el propio Instituto busca lo que esté a favor del recurrente, esto es, que trata de facilitar el trámite del recurso para que sea más expedito el procedimiento.

e).- Pruebas: Estas son para relacionar con hechos lo que se pretende acreditar; Por lo tanto es una consecuencia lógica de todo lo que ya hemos expresado en los puntos anteriores, el recurso de inconformidad acepta todo tipo de pruebas pero con una excepción y esta es la confesional de la autoridad.

Lugar para la Interposición: La presentación del escrito por medio del cual se interpone el recurso se

hará directamente ante la Oficialía de Partes del Instituto Mexicano del Seguro Social, o en la Delegación correspondiente, el escrito será dirigido al Consejo Técnico o al Consejo Consultivo Regional, Estatales o a los Consejos Consultivos del Valle de México atendiendo a su competencia por territorialidad.

Termino para la Interposición del Recurso: En primer lugar tendríamos que saber qué se entiende por término y el maestro Rafael De Pina lo define como:

"El momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir efectos característicos, denominase también plazo." (19)

En el artículo 4 del reglamento del artículo 274 de la ley del Seguro Social encontramos que el recurso de inconformidad deberá interponerse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne.

El Código Fiscal nos dice que empezara a correr desde el día siguiente en que surta efecto la notificación del acto.

Este plazo no tiene problemas cuando se impugnan actos definitivos como pensiones, gastos de funeral, etc. y estos los impugnan los asegurados o sus beneficiarios, pero donde si hay problema es cuando se impugnan liquidaciones de cuotas obrero-patronales las cuales tienen otro plazo, el cual lo encontramos en los artículos 16, 17, 19 y 20 del

Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del  
regimen de Seguro Social.

Y estos articulos nos dicen: Artículo 16: Si el Instituto, al revisar las liquidaciones presentadas por los patronos advierte errores u omisiones en relación con el importe de las cuotas que debieron enterarse, o aquellos resultaren de las actas que levanten sus inspectores en visitas a las empresas, hará las correcciones u observaciones que proceda comunicándolas al patrón para que en el término de quince días hábiles formule las aclaraciones pertinentes, debidamente fundadas, y para que en su caso pague o reciba las diferencias correspondientes.

Artículo 17.-"Cuando el patrón no hiciere el pago de las cotizaciones obrero-patronales en los términos y plazos que señala el artículo tercero de este reglamento, el Instituto formulará, en su defecto, la liquidación respectiva con los datos que tuviere o reciba al efecto.

En igual forma se procederá en los casos en que el patrón no cumpliera la obligación de inscribirse o de inscribir a sus trabajadores



y la inscripción se hubiere efectuado por el Instituto directamente o a instancia de alguno o algunos de sus trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo respectivo. La liquidación formulada en los términos de los párrafos anteriores se notificará al patrón para que, en un término de quince días hábiles, aduzca las aclaraciones debidamente fundadas que estimen pertinentes, y para que en su caso, entere las cotizaciones adeudadas."

Artículo 19.- "Si dentro del plazo establecido por los artículos 16 y 17 de este reglamento, el patrón no formula aclaraciones, o estas no desvirtúan las observaciones del Instituto ni efectúa el pago de los adeudos que resultan a su cargo, se les girará una liquidación por el importe de estos."

Estos artículos señalan que el patrón tiene derecho a formular las aclaraciones correspondientes a los créditos en su contra y el derecho para impugnarlas es a través del recurso de inconformidad, y aquí encontramos que el término en realidad es mayor, el término sería de 37 días naturales, después de notificadas las liquidaciones y esto

se da porque la mayoría de los recursos de inconformidad se promueven contra cédulas de liquidación de cuotas obrero-patronales. Esta disposición se encuentra contenida en el acuerdo número 16959 emitido por el H. Consejo Técnico el cual nos dice:

"Que el Departamento Jurídico considere revisadas en tiempo las inconformidades presentadas dentro de los 37 días de calendario que conceden los artículos 16 y 21 del reglamento sobre pago de Cuotas y Contribuciones al Seguro Social."

Algunos años después se expidió otro acuerdo y fué el 22 de noviembre de 1978 y el cual nos dice:

"Este Consejo Técnico acuerda que la tesorería General del Instituto realice el estudio necesario a fin de proponer al ejecutivo federal la modificación y en su caso, la derogación de los artículos relativos del reglamento para pago de cuotas y contribuciones del régimen del Seguro Social, para fijar los términos que establecen, en quince días hábiles, cada uno. Hasta en tanto se expidan éstas reformas, se amplía el plazo concedido mediante el acuerdo de este propio Cuerpo Colegiado número 16959 de fecha 6 de Julio de 1953, a 39 días de calendario, para que se admitan como

interpuestos en tiempo los recursos que, intentados para impugnar cédulas de liquidación por cuotas obrero-patronales se encuentren pendientes de resolución.

Estas disposiciones las dictó en base al fundamento de que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo fiscal autónomo de acuerdo al artículo 268 de la Ley del Seguro Social.

Artículo 268: "Para los efectos del artículo anterior el Instituto tiene un 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".

El H. Consejo Técnico dictó su última modificación al término de interposición en la sesión celebrada el día 13 de junio de 1984 en el acuerdo número 1 505/84, en los siguientes términos:

"Este Consejo Técnico, con base en el estudio y la opinión de la Prosecretaría General, relacionados con el término para interponer el recurso de inconformidad establecido en el artículo 274 de la Ley del Seguro Social, en

contra de cédulas de liquidación por concepto de cuotas obrero-patronales, acuerda: 1.- Hasta en tanto se expiden las modificaciones al Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social, relativas a los términos para efectuar aclaraciones y para intentar el recurso de inconformidad, considerase en tiempo las inconformidades planteadas en contra de las cédulas de liquidación por cuotas obrero-patronales que no hayan sido objeto de aclaraciones cuando se ha interpuesto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de dichas cédulas, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Sala Superior del H. Tribunal Fiscal de la Federación en su tesis de jurisprudencia número 9. Este acuerdo beneficia a los recurrentes ya que el plazo de treinta días hábiles resulta superior al de 39 días naturales concedidos por acuerdo 11796/78 del 22 de noviembre de 1978. Por lo demás, deberán considerarse en tiempo los recursos de inconformidad en contra de cédulas de liquidación que hayan sido motivo de aclaración, cuando sean interpuestos dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha que surta efectos la notificación

del resultado de las citadas aclaraciones, conforme a lo dispuesto en el art. 4o. del Reglamento del Art, 274 de la Ley del Seguro Social.

II. Como consecuencia de lo expuesto en el punto anterior se dejan sin efecto los acuerdos 16959 del 6 de julio de 1953 y el 11796/78 del 22 de noviembre de 1976.

#### 4.3. NOTIFICACIONES.

Las notificaciones pueden hacerse de tres formas, según se desprende del Código Fiscal de la Federación, como en el Código Federal de Procedimientos Civiles:

- A.- Personalmente.
- B.- Por correo certificado con acuse de recibo.
- C.- Por lista o edicto.

A.- Las notificaciones personales se harán al interesado o a su representante, dejando copia íntegra de la resolución que se está notificando.

Las notificaciones personales se harán cuando recaiga sobre los siguientes puntos:

- 1.- Para emplazar a juicio.
- 2.- Acuerdos.
- 3.- Mandar citar testigos o terceros.
- 4.- Cuando el tribunal estime que se trata de un caso urgente.
- 5.- Admitir o desechar pruebas.
- 6.- Fecha y términos para cumplir la diligencia.
- 7.- Acto que declare cerrada la instrucción.
- 8.- Dejar de actuar durante seis meses.
- 9.- En todos los demás casos que el magistrado instructor así lo ordene.

B.- Por correo certificado, se notificara por correo por acuse de recibo siempre y cuando sea conocido el domicilio, este tipo de notificación la podemos relacionar con la anterior ya que se usa para dar conocimiento de casi los mismos puntos mencionados en el inciso anterior y el artículo seis del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social nos menciona en su parte segunda lo relativo de este tipo de relación, el Instituto Mexicano del Seguro Social no lo utiliza.

C.- Las notificaciones que deben hacerse a los interesados, se efectuarán en las salas si las personas que deban notificarse se presentan dentro de las 24 horas siguientes a la que haya sido dictada la resolución, si el interesado no se presenta se harán por lista que se fijará en sitio visible en los locales de los tribunales esto es sino se conoce su domicilio o el de su representante.

Las notificaciones surtirán efectos al día siguiente que se practique toda notificación.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 258 correspondiente al capítulo de la notificación y cómputo de términos nos menciona que el cómputo de los plazos se sujetarán a las siguientes reglas:

1.- Empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que surtan efectos la notificación.

2.- Si están fijados en días se computara solo los hábiles, entendiéndose por éstos aquellos días en que se encuentren abiertas al público las oficinas de las Salas del Tribunal Fiscal durante el horario normal de labores la existencia de personal de guardias no habilita los días en que se suspendan labores.

3.- Si están señalados en periodos o tienen una fecha determinada para su extinción se comprenderán los días inhábiles; no obstante, si el último día de plazo o la fecha terminada es inhábil, el término se prorrogará hasta el siguiente día hábil.

4.- Cuando los plazos se fijen por mes o año, sin especificar que sean de calendario se

entenderán en el primer caso que el plazo vence el mismo día del mes del calendario posterior a aquel en que se inició y en el segundo caso, el término vencerá el mismo día del siguiente año del calendario a aquel en que se inició."

El Instituto Mexicano del Seguro Social tomará como días hábiles todos aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto (Art. 8o. del reglamento del artículo 274) el Instituto podrá habilitar el tiempo que sea necesario para el desahogo de una actuación o una diligencia que no se hubiese concluido en las horas hábiles del día que se hubiere iniciado (art. 10 del reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social).

#### 4.4 REQUERIMIENTO DE LA AUTORIDAD PARA: ACLARAR, CORREGIR O COMPLETAR ESCRITOS OSCUROS O IRREGULARES.

Para tener un concepto más amplio de este punto tendremos que empezar por definir que se entiende por la palabra requerimiento y el maestro Rafael De Pina nos dice:

"Acto procesal del juez destinado a intimar a persona determinada para que haga o deje de hacer alguna cosa." (20)



En la última parte del artículo 3o. del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social nos dice: Que se prevendrá por una sola vez al recurrente para que lo aclare, corrija o complete de acuerdo con la primera parte de este mismo artículo en el cual nos señala perfectamente los defectos, con el apercibimiento de que si no lo hace en el término de cinco días, lo desecharán de plano.

Por lo tanto, encontramos en la práctica que los requerimientos más comunes son los de la acreditación de la personalidad; los que se formulan para que se determine la autoridad de la que emane el acto reclamado, otro en lo relativo a aclarar el escrito por obscuro o impreciso o en lo relativo a determinar el acto que se impugna.

Todo esto se hace para tener una mayor celeridad en el procedimiento ya que al aportar los elementos necesarios la autoridad podrá tomarlos como base para dictar su resolución en el tiempo mas breve.

#### 4.5 MEDIOS PROBATORIOS.

Al hablar de los medios probatorios podemos decir que es de primordial importancia en el cuerpo de cualquier demanda, así como el recurso de inconformidad, por lo tanto hablaremos de la prueba dando algunas definiciones.

El maestro Eduardo Pallares en su obra de Derecho Procesal Civil lo define:

"Que el sustantivo prueba, significa todo aquello que puede servir para lograr la evidencia mencionada y es un elemento esencial del juicio." (21)

El maestro Rafael De Pina lo define:

"Actividad procesal encaminada a la demostración de la existencia de un hecho o un acto o de su inexistencia."(22)

De las definiciones anteriores, el ofrecimiento de las pruebas resulta un elemento indispensable del recurso para demostrar la verdad de los hechos que alega en favor el inconforme ya que el que afirma tiene la obligación de demostrar la verdad de su dicho a través de las pruebas idóneas, como lo dispone el art. 81 del Código Federal De Procedimientos Civiles.

En el recurso de inconformidad se aceptan todo tipo de pruebas con excepción de la confesional de la autoridad, las pruebas deben de estar relacionadas estrictamente con la controversia y no sean contrarias al derecho o a la moral.

En el artículo 3o del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social. En la parte de los requisitos en su inciso d) nos dice:

"Contendra una relación con las pruebas que

pretenda se reciban para justificar los hechos en que apoye el recurso..."

En el reglamento de inconformidades que venimos comentando en su artículo 12 se encuentran las pruebas que pueden ofrecerse en el recurso, y en el artículo siguiente se establecen las reglas para su ofrecimiento y deshaogo.

#### 4.5.1. PRUEBA DOCUMENTAL:

Esta prueba deberá ser ofrecida exhibiendo los documentos correspondientes, cuando estos documentos no se encuentren en manos del oferente, este deberá señalar los archivos, protocolos y oficinas de donde deberán de obtenerse esos elementos probatorios.

Esta prueba puede ser pública o privada: La prueba documental privada debe ser presentada en ejemplar original o copia certificada, y cuando forme parte de un libro, expediente o legajo, se exhibirán para que se traslade la parte que se señala.

La prueba documental Pública.- Lo son documentos públicos expedidos por autoridades de la federación estatales o municipales, cuando dicha expedición sea efectuada por un funcionario en el desempeño de sus labores, dichos documentos harán prueba plena. Un documento público

tiene pleno valor en cuanto a su materia específica.

Si en un plazo de quince días no se recibe la documentación solicitada se le hará de su conocimiento el inconforme, y tendrá un término de Gracia de quince días hábiles para presentarlos.

#### 4.5.2. PRUEBA PERICIAL.

Esta prueba se lleva a efecto mediante el dictamen de peritos.

En el auto que se dicte admitiéndola se señalará al recurrente el término de cinco días para que presente a su perito a aceptar y protestar el cargo con el apercibimiento de que si no lo hace se declarara desierta la prueba.

Los peritos deben tener títulos en la ciencia o arte a que pertenezca el punto sobre el cual va a dar su opinión, si no hay peritos profesionales en la materia sobre la cual versa la prueba se nombrará a la persona que tenga cierto conocimiento en esta.

Aceptado y protestado el cargo de peritos se le señalará el término de quince días para que rinda su dictamen.

La dependencia del Instituto de la que emana el acto reclamado, nombrará un perito y si se da la controversia entre el perito nombrado por el inconforme y el señalado por el perito del Instituto, dicho organismo, solicitará a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el nombramiento de un perito, tercero en discordia, para que emita su

dictámen el cual sera el definitivo.

#### 4.5.3 PRUEBA DE INSPECCION:

En el escrito de inconformidad al ofrecer la prueba de inspección, se deben precisar los puntos sobre los cuales debe versar esta, que documentos se deben revisar, y además, se tendrá que poner a la disposición de la dependencia del Instituto que efectuara la revision, la que normalmente se lleva a cabo en el domicilio del oferente.

En el acuerdo en el que se solicite la prueba de inspección se determinará con entera precision cuales son los puntos que deben de ser revisados y quienes las personas con las que deben realizarse las diligencias.

Estos puntos pueden ser las listas de raya, los libros y demás documentos contables, la maquinaria, etc.

#### 4.5.4. PRUEBA TESTIMONIAL

El articulo 12 nos dice:

"...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".

Al ofrecer esta se debe precisar el nombre o los nombres de los testigos así como los domicilios para ser requeridos.

Las preguntas deben formularse en forma clara y precisa y deben ser conducentes a la cuestión debatida y no llevar implícita la respuesta, se deben de referir a hechos conocidos por los testigos.

Casi siempre se requiere al inconforme para que presente a sus testigos en día y hora que señalará la propia autoridad ya que el Instituto no tiene los medios de apremio para hacerlos comparecer.

El Consejo Técnico dictó un acuerdo referente a la prueba testimonial el acuerdo es el número, 454710 y nos dice:

" Este Consejo Técnico acuerda que para el desahogo de la prueba testimonial ofrecida por el recurrente en los recursos de inconformidad, cuando así lo solicite la Unidad de Inconformidades hará el citatorio correspondiente, aclarando que si en quince días no comparece el testigo la prueba se declarará desierta, pero se dará oportunidad al recurrente para que acuda a otros medios de prueba."

Actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social por conducto del Departamento de Trámite le fija un día y hora para el desahogo de las pruebas para una mayor celeridad en el procedimiento.

Como ya dijimos anteriormente la prueba confesional no será admitida pero si los informes que rindan las dependencias o funcionarios del Instituto, en relación con el caso o debate.

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.

Admisión de las pruebas: Estas serán admitidas siempre que estén estrictamente relacionadas con la controversia y no sean contrarias al derecho y a la moral, y si hay que realizar alguna diligencia señalará las pruebas necesarias para su realización.

Si no hace una relación de las pruebas ofrecidas con los puntos en controversia, serán desechadas.

El desahogo de las pruebas: Una vez admitidas serán desahogadas en la admisión pero sólo de las cuales por su propia naturaleza sean factibles de desahogarse como por

ejemplo, la documental, ya que esta se exhibe con la presentación del escrito inicial del Recurso de Inconformidad.

Con respecto a las pruebas periciales, testimonial y de inspección, estas quedan sujetas a las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Fiscal Federal.

A continuación quisiera mencionar algunas de las reglas para el desahogo de las pruebas:

**Prueba testimonial:**

- a) El oferente presentará sus testigos.
- b) El o los testigos deberán identificarse ante el tramitador.
- c) Los testigos deberán ser examinados por separado.
- d) Se les tomará la protesta de decir verdad, ya en el interrogatorio.
- e) Preguntas y respuestas en forma concreta.
- f) Deben hacerse constar en forma literal.
- g) Los testigos deberán dar la razón de su dicho.
- h) Firmar sus declaraciones.

**Prueba Pericial:**

- a) Los peritos protestarán su cargo y deberán



rendir su informe (peritaje) en 15 días.

b) El perito debe contestar las preguntas que se le hagan

c) Si hay discordia se nombrará a un tercer perito por la Secretaría del Trabajo.

**Prueba de Inspección:**

a) El departamento de auditoria a patrones y el departamento de verificación requerirá que se le purgan a la vista los documentos a inspeccionar.

b) Las partes pueden concurrir a las diligencias, y formular las objeciones que estime pertinentes.

c) De la diligencia deberá levantarse acta circunstanciada y firmada por los que intervengan.

El Instituto Mexicano del Seguro Social apercibirá al patrón de que si no facilita los libros o documentos necesarios o idóneos para desahogar la prueba se declarará desierta en perjuicio del quejoso.

INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 18.-De Pina,Rafael. op. cit. pag. 355.
- 19.-De Pina,Rafael. op. cit. pag. 451.
- 20.-De Pina,Rafael. op. cit. pag. 423.
- 21.-Pallares,Eduardo.Derecho Procesal Civil. 4a edicion.  
Editorial Porrúa.S.A.,México 1972.pag. 254.
- 22.-De Pina,Rafael. op. cit. pag. 396.

## CAPITULO QUINTO

### RESOLUCION DEL RECURSO.

#### 5.1 PROYECTO DE RESOLUCION

Para iniciar este capitulo debemos destacar algunas diferencias entre el Recurso de Inconformidad y un juicio, y nos damos cuenta que el Recurso de Inconformidad no reúne las características de un juicio, las cuales no encontramos en el recurso administrativo.

Por lo tanto no podemos ver al Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social como un juicio, ya que si fuese de este modo el Instituto actuaría como juez y parte al mismo tiempo y esto sería visto en forma antijurídica.

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

- 1.- En el Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social no hay partes, ya que sólo existe la autoridad y el recurrente. En el juicio o proceso si encontramos partes y existe un trinomio formado por las partes y el juez.

2.- En el Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, no hay litigio ya que la inconformidad solo tendrá como resultado que la autoridad de su resolución, si el acto esta ajustado a derecho o no.

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

Los proyectos tienen que ser elaborados por los Servicios Juridicos Delegacionales, este proyecto se somete a la consideracion del Consejo Técnico o del Consejo Consultivo Delegacional en un plazo de treinta dias siguientes a la fecha en que se de por terminado el trámite o integración de los expedientes.

Los acuerdos que dicte el Consejo Técnico o el Consejo Consultivo, en los expedientes de inconformidad para aprobar, modificar o desechar serán firmados por el presidente de cada uno de los cuerpos colegiados, y las resoluciones que pongan fin al recurso serán firmados por el Secretario General del Instituto o por el Secretario del Consejo Técnico o por el Secretario del Consejo Consultivo Delegacional que corresponda devolviéndose el expediente para su notificación.

El Recurso de Inconformidad en su resolución no se sujetará a reglas especiales solo bastará para su validez y legalidad que se ocupe del estudio de todos los motivos de impugnación, al análisis de las pruebas ofrecidas y que se apoye en fundamentos legales su resolución, esto lo encontramos comprendido en el artículo 22 del Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social.

La resolución que se dicte en el Recurso de Inconformidad se ejecutará en un término de quince días salvo en el caso que el Secretario General o el Secretario del Consejo Consultivo emplee el plazo, (art. 24 de la Ley del Seguro Social).

Esto en la práctica no ocurre, ya que después de aprobado el proyecto, éste se constituye en el acuerdo resolutivo de existir modificación a dicho proyecto el cual se ve en la sesión del Consejo Consultivo, después de esto se devuelve al departamento de inconformidades para que se notifique al inconforme, así como a las oficinas o dependencias del propio Instituto involucradas en el asunto para que en su caso procedan a dar cumplimiento a dicha resolución, lo que normalmente se lleva un mes o más; y posteriormente una vez revocado, modificado o anulado el acto se debe notificar de nueva cuenta al quejoso ya sea al patrón o asegurado, contra el nuevo acto de no estar conforme con el, se puede volver a interponer de nueva cuenta el Recurso de Inconformidad.

## 5.2 ELEMENTOS Y EFECTOS.

Los elementos que encontramos en la resolución son los siguientes:

1.- Los de control y los podemos dividir en:

a) Identificar a la autoridad que emitió la resolución.

b) El número de expediente con que quedó registrado la inconformidad.

c) Nombre o razón social del inconforme su cédula de afiliación y o su registro patronal.

2.- El Resultando.- Pudiendo ser uno o varios y sólo expresaran el lugar la fecha el nombre del representante legal, o si promueve por su propio derecho y aquellas apreciaciones de la autoridad y sus fundamentos legales.

3.- Considerandos, en estos se hace un resumen de lo actuado, los motivos de la inconformidad y una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas ofrecidas y ver si ambos concuerdan.

4.- Por último se da la resolución teniendo dos o más puntos resolutivos, la cual termina resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del Consejo Consultivo.

En el primero de los puntos resolutivos se ve si fué resuelto fundado o infundado el expediente, en el primero de los casos si fué fundado, pasamos al segundo punto el cual nos dice si se dejó sin efecto el acto reclamado. (cedula o liquidacion), en el tercer punto la comunicacion de la resolución en el domicilio señalado para tal efecto.

Los efectos: Los efectos que encontramos pueden ser de tres tipos:

1.- Confirmación del acto. El nuevo diccionario de la lengua española lo define "Corroborar la verdad cierta o posibilidad de una cosa"(23). Esta decisión pone fin al recurso se trata de una manifestación de autoridad, de la administración revisora que asiente que el acto ha sido revisado y se ajusta a la ley y queda rechazado el recurso interpuesto.

2.- Modificar; Porque se subsanan los vicios de que adolece o se deja parte del contenido, esto es posible por la autotutela de la administración. Reforma el acto en los aspectos que esta controla.

3.- Revocar; Esta sucede cuando el acto tiene defectos de legalidad o es inoportuno para la comunidad, mediante la revocación es establecida la situación jurídica del inconforme y se logra una situación adecuada al interés del inconforme. Para el profesor De



Pina revocar significa "Dejar sin efecto un acto juridico".(24)

### 5.3. CONCLUSION DEL RECURSO DURANTE EL TRAMITE.

La conclusión del recurso durante el trámite se puede dar por las siguientes razones:

a) Por desechamiento:

1.- Por la falta de acreditar la personalidad, por no dar cumplimiento al requerimiento.(art. 9 del reglamento del art. 274)

2.- Por que la presentación del recurso fué extemporanea. (art. 4 del reglamento del art. 274)

3.- Por los casos de improcedencia que se señalan en el art. 202 del Código Fiscal de la Federación, esta ley se aplica en supletoriedad.

4.- Por carecer de definitividad el acto reclamado.

b) Desistimiento: La palabra desistimiento quiere decir abandonar un derecho y se requiere que el quejoso de el motivo de este y lo relacione con el acto reclamado: En el articulo 203 del Código Fiscal nos dice "procede el sobreseimiento del juicio por:

1.- Cuando el demandante desista del juicio .

2.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el art. anterior.

3.- En el caso en el que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.

4.- Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.

5.- En los demas casos que por disposicion legal haya impedimento para

existir resolución en cuanto al fondo.

Se requiere que el quejoso mencione claramente el motivo de su desistimiento y lo relacione directamente con el acto reclamado.

Para el caso de desistimiento, es necesario que el representante del quejoso o el quejoso facultado para ello, precise contra que acto se desiste mencionando con exactitud los números de los oficios, liquidaciones, bimestres o créditos que en su caso estén en controversia y por los que ya no pretenda continuar acción legal en su contra.

Dentro del procedimiento del Recurso de Inconformidad encontramos el Recurso de Revocación y es un medio de impugnación en materia de admisión del Recurso de Inconformidad, así como los medios probatorios el cual se encuentra regulado en el art. 26 del reglamento del art. 274 de la ley del Seguro Social.

Este recurso se interpondrá ante el H. Consejo Consultivo dentro del término de tres días siguientes en que surta efecto la notificación.

Este recurso tiene por objeto corregir las decisiones de la Secretaría General, al desechar el recurso de inconformidad o al no admitirse algún medio probatorio ya que evita por falta de análisis que en un momento sea

desechado tanto el recurso de inconformidad como las pruebas, no se evita por este medio que las resoluciones dictadas puedan ser modificadas sin necesidad de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación mediante un juicio de nulidad.

INDICE DE CITAS BIBLIOGRAFICAS

23.-Nuevo Diccionario de la Lengua Española.4a edicion.  
españa 1972.

24.-De Pina, Rafael. op, cit. pag. 427.

## CONCLUSIONES

- 1.- La finalidad del trabajo, no es otro que la de comprender, la existencia de un recurso en favor de los trabajadores, patrones y, beneficiarios, que se sientan afectados por una acto definitivo del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 2.- En todo estado de derecho las autoridades deben ajustar sus actos a las disposiciones que las rigen, el Instituto Mexicano del Seguro Social, no es la excepción, ya que toda su función esta regulada por la ley, reglamentos y acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación e Instructivos, y cuando dicho organismo emite un acto en contravención a cualesquiera de las disposiciones que la regulan o alguna otra de nuestro regimen de derecho, el particular afectado tiene expedito su derecho para hacerlo valer en la instancia administrativa o en caso de no solucionar el problema a su favor, puede agotar la fase contenciosa e incluso el amparo.
- 3.- El recurso, se da por la necesidad de medios correctores de los actos de la autoridad, lo que en mi opinion resulta en un verdadero beneficio para los inconformes, ya que con satisfacer los "requisitos" minimos para la impugnacion de algun acto del Instituto aludido, emitido por cualquiera de sus diversas dependencias, se puede obtener en un corto tiempo de 30 a 45 dias aproximadamente una resolucio que solucione el problema que le pudo ocasionar la emision de ese acto que no le convenia, evitandose en muchos de los casos la contratacion de abogados especialistas en la materia de seguridad social.
- 4.- Asi podemos definir al Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social como el medio legal con que cuentan los patrones, asegurados o sus beneficiarios cuando consideren que algun acto del instituto afecte sus intereses juridicos.
- 5.- Entendemos por acto definitivo: aquel emitido de las dependencias del instituto y que ya no es susceptible de modificacio por

ellas mismas, solo puede modificarse por modificarse el Consejo Consultivo de la Delegación que lo haya emitido, pronunciado en el expediente administrativo de inconformidad respectivo; esto es que dicho acto solo sera impugnado a través del recurso administrativo de inconformidad.

6.- Los consejos consultivos fueron creados para dar una mayor celeridad a todos los problemas que tiene el IMSS y por ello los consejos Consultivos son los organos que se encargan de la resolución de los recursos de inconformidad, ya que la admisión y tramitación de éste, se lleve a cabo por el departamento de inconformidades de cada delegación, los acuerdos de admisión, acuerdos de revocación y los que ponen fin al recurso, deben ir firmados por el Secretario del Consejo Consultivo.

7.- Encontramos la supletoriedad de las leyes dentro de este recurso, tales como el Código Civil, Fiscal, Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Federal del Trabajo, no solo por que así lo establece el reglamento del art. 274, sino también porque es un recurso administrativo.

8.- En el recurso de inconformidad no existe la suplencia de la queja, pero las autoridades encargadas tienen la obligación de requerir al inconforme para que lo aclare, corrija o complete, cuando los escritos son irregulares u oscuros.

9.- La naturaleza jurídica del recurso de inconformidad es totalmente de carácter administrativo ya que no encontramos en él, un litigio ya que no hay tres partes en el mismo, como en un juicio civil o de cualquier otra índole y no encontramos, en ninguna etapa una sentencia.

10.- Las pruebas son una consecuencia lógica jurídica de los motivos de la inconformidad expresados. En el recurso de inconformidad se aceptan todo tipos de prueba, excepto la confesional de la autoridad; dichas pruebas se desahogan conforme a las reglas generales del derecho.

11.-

La resolución del recurso de inconformidad: primero se integra el expediente con los elementos de juicio necesarios aportados por el patrón o asegurados inconformes, a quien se le puede llamar "quejoso o promovente", y por los elementos enviados por las diversas dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social, involucradas en el asunto y solicitados por el departamento de inconformidades, elaborando este un "proyecto" de resolución o acuerdo al Consejo Consultivo Delegacional (ya sea del Valle de México, Estatal o Regional), para que posteriormente dicho Consejo lo apruebe o modifique en sesión donde se encuentran representantes de los tres sectores (Patronal, Obrero y del Estado), para que posteriormente se notifique conforme a derecho al inconforme o a su representante legal. De ser dicha resolución contraria a los intereses del inconforme, la pueda impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación (fase contenciosa) o bien ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, según sea la materia que compete al derecho violado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Se debe analizar todas y cada uno de los motivos de inconformidad cuando la resolución es contraria a los intereses del quejoso; cuando es probable, el Consejo Consultivo Delegacional puede analizar solamente aquel motivo que va a servir de base para declarar la procedencia del recurso para dejar sin efecto el acto impugnado o bien modificarlo.



## BIBLIOGRAFIA.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Octava edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1960.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I y II. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

Flores Zabela, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Quinta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1961.

Alaina, Hugo. Tratado Práctico de Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Comercial Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1963.

Díaz Rivadeneira, Carlos y Polo Bernal, Efraín. El Seguro Social y Su Problemática. Sin edición. Editorial Coparmex, México, 1978.

Martínez Vera, Rogelio. Lecciones de Derecho Administrativo. Sin edición. Editorial Nacional, México, 1973.

Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

Urquidí Ortiz, Raul. Derecho Civil. Primera edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1977.

Villegas Rojas, Rafael. Compendio de Derecho Civil I. Decimasesta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

Pallares, Eduardo. Derecho Procesal Civil. Cuarta edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.

## TESIS

García Miranda, Arturo. Sustitución Patronal en Materia de Seguridad Social. Tesis Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977.

Merino Millán, Carmen. Los Recursos Administrativos en la Legislación Federal. Tesis Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1964.

Pina Martínez, Roberto. El Recurso de Inconformidad ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Tesis Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1976.

Mendeculí Negrete, Jorge. El Principio de Legalidad en el Derecho Mexicano. Tesis Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1973

## Fuentes

Ley del Seguro Social. Editorial Porrúa. S.A., México, 1973.

Moreno, Padilla. Ley del Seguro Social. Sexta edición, Séptima edición y Decima edición, Editorial Trillas, México, 1980, 1981 y 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Código Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. S.A., México 1985.

Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa. S.A., México, 1985.

Reglamento del artículo 274 de la ley del Seguro Social. Secretaría General de Inconformidades, Departamento de Publicaciones.

## Diccionarios

De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Decima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.

Nuevo Diccionario De la lengua Española. Cuarta edición. España, 1972.