



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE QUERÉTARO

ESCUELA DE DERECHO

Naturaleza Jurídica del Recurso de Inconformi-
dad ante el H. Consejo Técnico del Instituto
Mexicano del Seguro Social

T E S I S
P R O F E S I O N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
Licenciado en DERECHO
P R E S E N T A :

Agustín Gardiazabal Morales



Querétaro, Qro.

Escuela de Derecho
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

1975

A MIS PADRES:

ANGEL GARDIAZABAL I. MA. DEL CARMEN MORALES

A sus sacrificios. Con cariño y respeto.

A MIS HERMANOS:

ANGEL
SANTIAGO
MINA
ANTONIO
AVELINA

A MI MAESTRO Y DIRECTOR DE TESIS

LIC. JORGE GARCIA RAMIREZ

AL HONORABLE JURADO

A MI ESCUELA

A MIS COMPAÑEROS DE GENERACION
CON QUIENES HE CONVIVIDO

A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE HAN
COLABORADO EN FORMA DESINTERESADA.

A LA VEVA

PROLOGO

La problemática jurídica que se plantea al Estudiante de Derecho en el momento de egresar de la Escuela y pretender integrarse a la sociedad con su actividad profesional, es tan amplia y con tantas complicaciones, que escoger un tema para realizar un trabajo de tesis, resulta difícil, no solo por el trabajo que representa, sino por el temor de que al desarrollar el tema, éste resulte intrascendente o sin importancia alguna que llene la atención de quien se encargará de calificarla.

Ante estas circunstancias, el tema del trabajo que ahora presento, fué escogido por considerar que la legislación sobre el Seguro Social es una de las que menos exploración han tenido, no solo dentro de la práctica profesional, sino aún dentro del contenido de los programas académicos de las Escuelas de Derecho.

Estimo haber puesto todo el empeño necesario para que mi trabajo resultara no solo satisfactorio para mis muy personales deseos, sino de interés para el Jurado y para cualquier otra persona que pudiera leerlo.

Ruego a Uds. señores del Jurado, tener la paciencia necesaria para leer este trabajo, y una mayor benevolencia para calificarlo.

ATENTAMENTE

Agustín Gardiazabal Morales
Mayo de 1975

I N D I C E

PROLOGO

I	TEORIA GENERAL SOBRE LOS RECURSOS	1
	Los recursos	1
	Principios generales	1
	Clasificación de los recursos	4
	Recursos en particular	5
	Recurso de aclaración de sentencia	5
	Recurso de revocación	6
	Recurso de reposición	6
	Recurso de revisión	7
	Recurso de apelación	7
	Recurso de revisión de oficio	9
	Recurso de queja	9
II	EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR EL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL	12
	Concepto	12
	Fundamentación	12
	Finalidad	14
	Disposiciones legales vigentes	14
	Causas por las que procede	14
	Disposiciones aplicables	15
	Personas que pueden promover el recurso	15
	Organos de conocimiento, trámite y resolución del recurso	15
	Procedimiento	16
	Demanda	16
	Trámite del recurso	17
	Recursos dentro del mismo procedimiento	20
	Suspensión del procedimiento Económico-Coactivo	20
	Notificaciones	21

	Términos y habilitación de días y horas para actuaciones	22
	Medidas disciplinarias	22
	Procedimiento posterior a la resolución del recursos	23
III	AIGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL TRAMITE Y PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD	24
	Técnico	24
	Vigencia del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, a partir del 17 - de Noviembre de 1950	25
	Los artículos 274 y 275 de la Ley del Seguro Social vigente	25
	Requisitos que debe contener el escrito de inconformidad	27
	El nombre, Domicilio, Registro Patronal o Cédula de Inscripción del Recurrente	27
	La personalidad del promovente	28
	Oficina o funcionario de que emane el acto reclamado, en que consiste éste y los documentos en que consten la determinación impugnada, así como la fecha en que ésta haya sido dada a conocer	31
	Los motivos de inconformidad y fundamentos legales de la misma	32
	La relación de pruebas que justifiquen los hechos en que se apoye el recurso	32
IV	NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL H. CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	37
	Elementos del recurso	37
	El sujeto activo	37
	El sujeto pasivo	37
	La causa remota	38
	La causa próxima	38

El objeto	39
CONCLUSIONES	42
Anexo No. 1	44
FORMULARIO PARA INTERPONER EL RECURSO DE <u>IN</u> CONFORMIDAD	45
BIBLIOGRAFIA	47

CAPITULO I

TEORIA GENERAL SOBRE LOS RECURSOS

LOS RECURSOS.

PRINCIPIOS GENERALES.— Los recursos son los medios de impugnación — que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial o administrativa.

La palabra recurso tiene dos sentidos, uno amplio y otro restringido y propio. En sentido amplio, significa, como ya se dijo, — el medio que otorga la ley para que la persona agraviada por una resolución judicial o administrativa obtenga su revocación, modificación o nulidad. En sentido mas restringido el recurso presupone que la revocación, rescisión o la nulidad de la resolución estén encomendados a Tribunales de una instancia superior. Nuestra Ley fiel a — una tradición clásica, emplea la palabra recurso en el primer sentido, y de esta manera establece la revocación, y en algunos casos la queja.

No deben confundirse los recursos con los incidentes en general, ni menos con el de nulidad. El verdadero recurso supone, por regla general, una resolución válida pero ilegal. En sentido opuesto, el incidente de nulidad tiene como presupuesto actuaciones o actos procesales nulos. Tampoco son recursos las tercerías ni menos el llamado impropriamente recurso de responsabilidad.

Los recursos dan lugar a las siguientes cuestiones:

- a) Quién puede interponerlos;
- b) Contra que resoluciones pueden interponerse;

- c) Ante quien deben interponerse;
- d) Que requisitos deben llenarse en la interposición;
- e) Cómo se tramitan;
- f) Qué efectos producen;
- g) Poderes del tribunal ad quen.

Los poderes del ad quen para rescindir total o parcialmente la resolución impugnada, se determinan de acuerdo con la regla de Derecho que reza: *Tantum devolutum quantum appellatum*. Con ello quiere decirse que el tribunal ad quen, sólo puede reformar o nulificar la sentencia impugnada dentro de los límites en que impugnó: si fue atacada en su integridad, totalmente si así procede; si de objeto parcialmente, los poderes del tribunal mencionado quedan restringidos en la misma medida. En otras palabras, la sentencia del ad quen, y, en general todas las que se dioten para resolver un recurso, deben ser congruentes con las pretenciones del recurrente.

Los recursos solo se conceden cuando la parte que los hace valer sufre un "agravio" por la sentencia o resolución impugnadas; sin agravio no hay recurso, de lo que se sigue que las violaciones a la Ley o a la Doctrina meramente teóricas o académicas que no perjudiquen a la parte, no son impugnables. Para que exista un agravio no es suficiente que la Ley o los principios generales del derecho hayan sido violados por la resolución; es preciso además, que la violación importe un daño a los intereses o derechos del recurrente.

Existen, además de los recursos, procesos autónomos de impugnación de las resoluciones, como v.gr., el amparo directo que autoriza el artículo 158 de la Ley Organica de los artículos 103 y 107 de la

Constitución Federal, o el recurso extraordinario de revisión de la Ley española de 3 de febrero de 1881 y los procedimientos incidentales de impugnación, tales como los de nulidad de actuaciones.

El llamado recurso de responsabilidad a que se refiere el artículo 728 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, no es ni un medio de impugnación ni un recurso, aunque el legislador le haya denominado así. Se trata de un proceso autónomo destinado a hacer efectiva la responsabilidad civil en que puedan incurrir los jueces y magistrados cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusable. El hecho de que la sentencia que recaiga en este procedimiento carezca de eficacia para alterar la sentencia firme en que se hubiere cometido el agravio, es, en este sentido, bien significativo. Tampoco puede atribuirse la naturaleza de recurso al llamado — por algunos autores de aclaración de sentencia, en virtud de la cual la parte puede obtener del juez resolución (de sentencia) de algún concepto o que supla cualquier omisión que contenga una resolución de esta clase, sobre punto discutido en el litigio (Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, artículo 84), aclaración o enmienda que también puede realizarse de oficio, y con las cuales no se trata de impugnar la sentencia, sino de aclararla o completarla.

Como se ve, la distinción entre los recursos y los demás medios de impugnación que la doctrina procesal señala, ha de conducir en posteriores desenvolvimientos, a fecundísimos resultados.

Esta distinción entre medios de impugnación (género) y recursos (especie) tiene una importancia no solo teórica, sino también práctica, que no se puede dejar de reconocer, aunque durante mucho tiempo haya permanecido ignorada.

El recurso es, desde luego, un medio jurídico de defensa, por lo que esta nota constituye su género próximo. Ahora bien, ¿cuál es su diferencia específica? El mencionado medio jurídico de defensa se da siempre sobre determinado supuesto, el cual no es otra cosa que la existencia previa de un procedimiento, bien sea judicial o administrativo. El recurso no surge, no procede, como la acción, de una manera autónoma desde el punto de vista procesal como elemento iniciador de una nueva instancia o un estudio o análisis nuevos del acto por él impugnado. Por tal motivo, el recurso propiamente dicho genera la prolongación del juicio dentro del cual se interpone, conservándose, en la nueva instancia que se oera en la mayoría de los casos, todos los elementos de aquel.

CLASIFICACION DE LOS RECURSOS.-

Los recursos se clasifican de la siguiente manera:

1. Principales e incidentales, o adhesivos. Los principales son los que se interponen con el carácter de autónomos y no presuponen la existencia de un recurso previamente interpuesto, al cual se vinculen. Los adhesivos lo presuponen, se adhieren a él, siguen su suerte.

2. Los que se resuelven por el mismo órgano jurisdiccional que pronuncia la resolución recurrido en la misma instancia; y los que -

se deciden por el órgano diverso en instancia ulterior. En el primer caso, se dice que el juez a que se identifica con el ad quem — mientras que en el segundo caso los órganos jurisdiccionales son diferentes.

3. Recursos ordinarios y extraordinarios. En esta división depende de las diversas especies de recursos en que cada legislación se establecen.

En la nuestra, son recursos ordinarios aquellos que se interponen contra una sentencia que no ha causado ejecutoria, mientras que los extraordinarios versan sobre la cuestión de Derecho o de hechos y han de fundarse en motivos específicos, determinados para cada clase, en la Ley. Figuran en el primer grupo los recursos de revocación, apelación y de queja, y en el segundo grupo el de apelación extraordinaria.

RECURSOS EN PARTICULAR.-

RECURSO DE ACLARACION DE SENTENCIA.- Fue suprimido por el Código de Procedimientos vigente. El recurso tenía por objeto, corregir los defectos de una sentencia consistentes en que las cláusulas o palabras fuesen contradictorias, ambiguas u obscuras o que en ella se hubiere omitido decidir algún punto litigioso, o fijar las bases para la liquidación de los daños y perjuicios.

El Código vigente ha fijado el siguiente procedimiento: art. 84. "tampoco podrán los jueces y tribunales variar ni modificar sus sentencias después de firmadas, pero si aclarar algún concepto o suplir cualquiera omisión que contengan sobre punto discutido en el litigio.

Estas aclaraciones podrán hacerse de oficio dentro del día hábil siguiente al de la publicación de la sentencia, o a instancia de parte presentada dentro del día siguiente al de la notificación. En este último caso, el juez o tribunal resolverá lo que estime procedente dentro del día siguiente al de la presentación del escrito en que se solicita la aclaración".

EL RECURSO DE REVOCACION.- Tiene por objeto la modificación total o parcial de la resolución recurrida por el mismo órgano jurisdiccional que la ha dictado.

Procede contra todas las resoluciones clasificadas como decretos y contra los autos en los negocios en que por no ser apelable la sentencia definitiva no puedan ser apelados.

La revocación debe pedirse por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación y se sustancia con un escrito por cada parte y la resolución del juez que debe pronunciarse dentro del tercer día. Contra esta resolución no admite el Código más recurso que el de responsabilidad. (art. 685).

EL RECURSO DE REPOSICION.- El Código de Procedimientos Civiles citado (art. 686) designa con la palabra "reposición" un recurso de idéntico carácter y finalidad que el de revocación, que no se distinguen más que por el Tribunal que dicta la resolución recurrida.

De los decretos y autos del Tribunal Superior, aún de aquellos dictados en primera instancia serían apelables, puede decirse reposición, dispone el artículo 686, que se sustanciará en la misma forma que la revocación.

La reposición se tramita por medio de un escrito por cada par-

te y la resolución del juez que debe pronunciar dentro del tercero día, si el juicio es escrito. Si es oral, se decide de plano.

RECURSO DE REVISION.- Algunas leyes extranjeras conceden el recurso de revisión contra sentencias que se hayan fundado en un error notorio de hecho. En nuestra legislación no existe con tal carácter pero la Ley de Amparo lo otorga para impugnar las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo en primera instancia, cuando el juicio de garantías tiene dos instancias.

RECURSO DE APELACION.- Es el que se interpone ante el juez de primera instancia para que el tribunal de segunda modifique o revoque la resolución contra la cual se hace valer aquel. El art. 688 dice que "el recurso de apelación tiene por objeto que el superior confirme, revoque o modifique la resolución del inferior, pero salta a la vista que la persona que interpone el recurso nunca pretende con ello que se confirme el auto o la sentencia recurridos, por lo que se ha confundido los resultados de hecho del recurso, con su finalidad funcional.

CLASES. Reconoce el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, dos clases de apelación: la ordinaria -regulada por el Capítulo 1 del Título XXII-, y la extraordinaria -comprendida en el capítulo 11 del mismo Título.

La diferencia entre la apelación ordinaria y la extraordinaria está claramente determinada por el objeto de cada una de ellas. La ordinaria aunque no se limita a las cuestiones de fondo las tiene como su principal objeto; en cambio la extraordinaria tiene siempre como su finalidad la corrección de violaciones de las reglas -

del procedimiento.

Este recurso procede en toda clase de juicios, siempre que se trate de sentencia definitiva, incluso contra las pronunciadas por los jueces de paz (art. 719) dentro de los tres meses que sigan al día de la notificación.

En los casos de apelación extraordinaria, la ejecución de sentencia sólo puede llevarse a cabo previo otorgamiento de fianza, - aplicando por analogía el art. 699 del Código Procesal, a fin de - que el que haya obtenido, esté a las resultas de lo que resuelva - dicha apelación.

PROCEDENCIA Y EFECTOS. Los Códigos Procesales suelen estable- cer, respecto a la procedencia de los recursos, un principio gene- ral, y, además los casos particulares concretos.

La apelación procede, en términos generales, en materia con- tenciosa, con las resoluciones dictadas en los negocios de cuantía superior a los mil pesos (arts. 426, frac. 1, 691 y 870), y en la jurisdicción voluntaria contra los autos definitivos y las senten- cias, independientemente de su cuantía (art. 898).

Tanto el Código de Comercio (art. 1340), como el Federal de - Procedimientos Civiles (art. 238), sólo se autorizan la apelación contra sentencias que recaigan en negocios de valor superior a mil pesos.

La apelación procede en el Derecho Mexicano, en un solo efec- to (devolutivo), en ambos efectos (devolutivo y suspensivo) y pre- viamente.

La admisión en un solo efecto, o efecto devolutivo, no suspende la ejecución del auto o la sentencia; la admitida en ambos efectos (devolutivo y suspensivo) suspende, desde luego, la ejecución de la sentencia, hasta que esta causa ejecutoria, o la tramitación del juicio, cuando se interpuso contra un auto.

El efecto preventivo quiere decir que interpuesta la apelación se mandará tenerla presente cuando, apelada la sentencia definitiva se reitera ante el superior lo pedido en su oportunidad, y procede respecto de las resoluciones preparatorias y de las que desechan — pruebas.

RECURSO DE REVISION DE OFICIO.— Procede según el art. 716 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, el cual preceptúa que la revisión de las sentencias recaídas en los juicios sobre rectificación de actas del estado civil y sobre nulidad de matrimonio por las causas expresadas en los artículos 241, 242 y 248 a 251 del Código Civil, abre se oficio la segunda instancia, con intervención del Ministerio Público, y aunque las partes no expresaren agravios ni promovieren pruebas, el Tribunal — examinará la legalidad de la sentencia de primera instancia, quedando entretanto sin ejercicio ésta.

EL RECURSO DE QUEJA.— De acuerdo con el derecho mexicano, el — recurso de queja debe ser definido como el medio de impugnación utilizable frente a los actos judiciales que quedan fuera del alcance de los demás recursos, para dar al Tribunal Superior la oportunidad de corregir los efectos de las decisiones del Juez inferior, los casos expresamente determinados, y utilizable igualmente frente a los

actos de los ejecutores y secretarios, ante el Juez titular del Órgano a que pertenezcan, en condiciones análogas y con idéntico objeto que el interpuesto ante el Tribunal Superior.

El recurso de queja tiene lugar, según el Código de Procedimientos Civiles (art. 723).

I.— Contra el juez que se niegue a admitir la demanda o desconoce de oficio la personalidad de un litigante antes del emplazamiento.

II. Respecto de las interlocutorias dictadas en la ejecución de sentencias.

III. Contra la denegación de apelación.

IV. En los demás casos fijados en la Ley.

La Suprema Corte de Justicia ha establecido a este respecto que "el recurso de queja en los negocios mercantiles cuando el juez se niegue a admitir una apelación es el equivalente del de denegada apelación y, como consecuencia, el que se debe interponer".

El recurso de queja, de acuerdo con el Código de Procedimientos Civiles, se interpondrá ante el superior inmediato del funcionario — contra el que se promueva, dentro de las veinticuatro horas que sigan al acto reclamado, haciéndolo saber dentro del mismo al juez contra quien va el recurso, acompañándole copia del escrito correspondiente.

Dentro del tercer día que tenga conocimiento, el juez de los autos remitirá al superior informe con justificación. El superior — dentro del tercer día, decidirá lo que corresponda (art. 725).

El recurso de queja contra los jueces sólo procede en las causas apelables, a no ser que se intente para calificar el grado en la denegación de apelación (art. 727).

CAPITULO II

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD PREVISTO POR EL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

CONCEPTO.-

En términos procesales, recurso es el medio establecido por la ley, para acudir ante la misma autoridad que ha realizado un acto - contrario a derecho, o también para acudir a una autoridad superior y distinta de aquella que es autora del acto impugnado, en ambos casos, para pedir la confirmación, la modificación o la revocación - del acto que se considera que causa agravio.

En el caso del recurso que se trata, por regla general se pretende que la autoridad del mismo, modifique o revoque el acto que - se señala como reclamado.

FUNDAMENTACION.-

El recurso de inconformidad que se está tratando, además de las disposiciones legales vigentes, tiene su fundamentación legal primaria en el principio de legalidad.

En efecto, por disposición del artículo 1o. de la Ley del Seguro Social, éste constituye un Servicio Público Nacional que se establece con carácter obligatorio. Este principio de legalidad es reiterado por el artículo 123, inciso A, fracción XXIX que dice:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social..."

El principio consagrado en el artículo 1o. de la Ley del Seguro Social en el sentido de que éste es un Servicio Público, ha sido

confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Seguro Social. Es un servicio público. El Seguro Social, de conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del Derecho Administrativo, constituye un servicio público de tal naturaleza que no podría ser completamente eficaz si no fuera por la intervención del Estado".

(Amparo directo 5808/61. S.J.F. Sexta Epoca. Volumen LXVI. 4a. Sala. Página 13).

Por disposición de la propia Ley, el Seguro Social se administra por un organismo descentralizado, El Instituto Mexicano del Seguro Social, a quien se le otorga personalidad jurídica propia (art. 5o. de la Ley del Seguro Social).

Como consecuencia, la actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social y sus distintos órganos, particularmente la relativa a la fijación y cobro de cuotas, así como la prestación de los servicios a que está obligado, le dan la característica de AUTORIDAD, tanto en el aspecto fiscal como en el aspecto administrativo. Es por ello que como órgano de la administración pública, todos sus funcionarios, empleados y dependencias están subordinados en sus actos, a las disposiciones de la Ley, y por lo mismo, tienen en la misma Ley su límite, pues solo pueden hacer lo que esté marcado expresamente por la Ley. Entonces, si se sale del marco de la Legalidad, los actos que causen agravio pueden impugnarse mediante el

planteamiento de la inconformidad ante el propio Instituto Mexicano del Seguro Social a través del recurso que se está tratando.

FINALIDAD.-

Esencialmente, el recurso de inconformidad tiene como finalidad controlar la actuación del Instituto Mexicano del Seguro Social (dependencias, funcionarios y empleados) que lesione los derechos de los patrones, de los asegurados y sus beneficiarios dentro de los principios de la legalidad.

DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES.

CAUSAS POR LAS QUE PROCEDE.-

Además de las causas que a continuación se exponen existen — otras derivadas de las mismas. En consecuencia, la lista que se — enuncia es solo enumerativa y no limitativa.

Conforme al artículo 247 de la Ley del Seguro Social, las causas por las que procede el recurso, son las siguientes:

- a) Sobre inscripción en el seguro
- b) Sobre derechos a prestaciones
- c) Sobre cuantía de subsidios y pensiones
- d) Sobre distribución de aportes por evaluaciones actuariales.
- e) Sobre liquidación de cuotas
- f) Sobre fijación de clases o grados de riesgo
- g) Sobre pago de capitales constitutivos
- h) SOBRE CUALQUIER ACTO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL QUE LESIONE DERECHOS DE LOS ASEGURADOS, DE SUS

BENEFICIARIOS O DE LOS PATRONES SUJETOS A REGIMEN.

Este recurso está previsto en los artículos 274 y 275 de la -- Ley del Seguro Social y complementado mediante un Reglamento publicado en el Diario Oficial de 17 de noviembre de 1950.

DISPOSICIONES APLICABLES.--

El Reglamento del artículo que regula el recurso de inconformidad en su artículo 1o., señala las disposiciones a que se sujetará el procedimiento de inconformidad; en primer lugar a las normas establecidas en dicho reglamento y como supletorias de éste, al Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal del Trabajo.--

PERSONAS QUE PUEDEN PROMOVER EL RECURSO.--

El mismo artículo 274, establece que el recurso puede ser promovido por:

- a) Los asegurados
- b) Los beneficiarios
- c) Los patrones
- d) Demás sujetos obligados.

ORGANOS DE CONOCIMIENTO, TRAMITE Y RESOLUCION DEL RECURSO.--

a).-- Autoridad ante quien se presenta el recurso. En el Distrito Federal se presenta ante el Consejo Técnico, pudiendo presentarse directamente o por medio de correo certificado, en escrito dirigido al Consejo Técnico del Instituto. Puede presentarse también, -- ante las Delegaciones o Subdelegaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

b).- Autoridad que tramita el recurso. Por disposición del artículo 2o. el trámite de las inconformidades estará a cargo de la Oficina de Inconformidades, dependiente del Consejo Técnico. También interviene el Secretario General, para autorizar los distintos acuerdos que se dictan durante el procedimiento.

c).- Autoridad que resuelve el recurso. Como podrá verse de la parte final del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, es el Consejero Técnico del mismo quién resuelve en definitiva.

PROCEDIMIENTO.-

I.- DEMANDA. Se entiende por demanda, el escrito en el cual se interpone el recurso. El escrito en que se interpone el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad alguna, salvo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a).- Expresar el nombre y domicilio del recurrente; número de su registro patronal o de su cédula de inscripción, según el caso.
- b).- Mencionar con precisión, la oficina o funcionario que haya dictado el acto que se reclama, expresando claramente en que consiste dicho acto; documentos y fecha, que contengan el acto. Cuando se trata de liquidaciones, debe oírtarse además, la fecha de la misma.
- c).- Expresar en forma breve los motivos de inconformidad y los fundamentos legales de la misma.
- d).- Mencionarse las pruebas que se ofrecen para justificar --

los hechos en que se apoya el recurso.

Con el escrito de inconformidad se exhibirán los documentos en que se justifique la personalidad de quién promueve el recurso, — cuando no es promovido directamente por el patrón, (si es persona física), el trabajador o sus beneficiarios.

II.- TRAMITE DEL RECURSO. El reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, contiene las distintas normas conforme a las cules debe tramitarse el recurso que se estudia. Dichas normas se — pueden agrupar en los siguientes puntos:

- a).- Término para la interposición del recurso. El artículo 40. del Reglamento señala un plazo de 15 quince días para interponer el recurso de inconformidad. Ese plazo debe — contarse a partir de la fecha en que el que interpone el recurso haya sido notificado del acto que se reclama.
- b).- Acuerdo de admisión y Solicitud de Informes. Una vez que se presente el recurso, se dicta una resolución que se da nomina acuerdo de admisión. Este es dictado por la Oficina de Inconformidades dependiente del Consejo Técnico.

En el acuerdo a que se hace referencia, se ordena a la autoridad que se señala como responsable (Dependencia, funcionario o empleado del Instituto Mexicano del Seguro Social) que rinda su informe justificado sobre el acto que se reclama. Dicho informe deberá rendirse dentro de los tres días siguientes (Artículo 11 del Reglamento).

En casos excepcionales puede concederse un término mayor que --
deberá ser señalado por el Secretario General.

c).- Traslado a Terceros. Si por la naturaleza de la inoonfor-
midad la resolución que se diote puede afectar intereses
de terceros, al admitir el escrito de inoonformidad se or-
denará dar vista a éstos para que hagan valer sus dere--
chos.

d).- Período probatorio. Dentro del trámite del recurso exis-
te una fase probatoria; esta fase se compone de los si--
guientes momentos: Ofrecimiento, Recepción, Desahogo, Di-
ligencias para mejor proveer y Apreciación de las pruebas.

OFRECIMIENTO.- Se expresó con anterioridad que deben ofrecerse
las pruebas en el mismo escrito en que se interpone el recurso

El Reglamento señala algunas disposiciones especiales de la --
forma en que debe ofrecerse las pruebas siguientes: Documentales, --
Periciales, Testimonial e Inspección. La prueba Confesional expre-
samente no esta admitida (Art. 12 del Reglamento).

RECEPCION.- Este acto está reservado a la autoridad que trámi-
ta el recurso, y consiste en la determinación de aceptar o rechazar
las pruebas propuestas. Solo deben admitirse pruebas que se rela-
cionen con la controversia y no sean contrarias al Derecho o a la --
Moral. Para la recepción de las pruebas se señalan las fechas nece-
sarias.

DESAHOGO.- El hecho mismo de recibir las pruebas es la que se
conoce en la práctica procesal como desahogo.

DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER.- Son aquellas pruebas que son ordenadas por la autoridad que trámita el recurso (Secretaría General y Consejo Técnico) para poder dictar una mejor resolución. (Artículo 15 del Reglamento).

APRECIACION DE LAS PRUEBAS.- El artículo 24 del Reglamento dispone, que las pruebas deben apreciarse en los términos del DERECHO COMUN.

El Consejo Técnico puede apartarse de dichas reglas pero siempre debe razonar su apreciación. "Apreciar las pruebas" significa - el decidir si una prueba tiene valor probatorio o no.

e).- Fallo. Una vez que termina el procedimiento la Oficina - de Inconformidades, a través de la Secretaría General, pasa el expediente al Consejo Técnico para que dicte la resolución.

La Oficina de Inconformidades solo hace un proyecto de resolución. La resolución se dicta por mayoría de votos. La resolución no se sujetará a regla especial alguna, bastando para su legalidad que se ocupe de los motivos de impugnación aducidos por el inconforme, y decida lo conducente sobre las pretensiones de éste, analizando las pruebas recabadas y expresando los fundamentos jurídicos en que se apoyen los puntos decisivos del fallo.

f).- Notificación y Ejecución de la resolución. Las resoluciones se notificarán por la oficina de inconformidades a los interesados, en forma personal, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que reciba del Con-

- sejo Técnico los expedientes. relativos.

Las resoluciones que se dicten se ejecutarán en el término de 15 quince días, salvo en el caso de que la Secretaría General ampliare este plazo.

III.- RECURSOS DENTRO DEL MISMO PROCEDIMIENTO. Las autoridades que intervienen en el trámite del recurso de inconformidad, pueden cometer dentro del procedimiento, actos lesivos a los intereses de las partes.

El artículo 26 del Reglamento establece que proceda el recurso de Revocación contra las resoluciones de la Secretaría General en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas. Este recurso debe interponerse dentro de los 3 tres días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido, decidiéndose de plano sin substanciación alguna. Este recurso se interpondrá ante el Consejo Técnico, mismo que lo resuelva.

IV.- SUSPENSION DEL PROCEDIMIENTO ECONOMICO-COACTIVO. Es de gran importancia esta suspensión, cuando el acto que se reclama mediante el recurso de inconformidad, implica el cumplimiento por parte del inoconforme de una obligación pecuniaria, por ejemplo cuando el patrón recurre actos que lo obligan a entregar capitales constitutivos, o pagar cuotas que considera no debe.

El artículo 27 del Reglamento establece que es el Secretario General quién decreta la suspensión del procedimiento económico-coac

tivo, con sujeción a las normas aplicables del Código Fiscal de la Federación y mediante el otorgamiento de una garantía, con objeto de asegurar los perjuicios que se causen, para el caso de que no proceda el recurso de inconformidad.

Señala el mismo artículo 27, que cuando el acto que se impugna mediante el recurso de inconformidad esté en vías de ejecución, la suspensión puede pedirse a elección del interesado, ante la Secretaría General o ante las Cajas o Autoridades Ejecutoras.

La suspensión del procedimiento ante la Oficina Ejecutora podrá ser solicitada en cualquier tiempo, acompañando copia del escrito con el que se hubiera promovido el recurso.

La autoridad ejecutora suspenderá provisionalmente el procedimiento y concederá un plazo de 15 quince días para el otorgamiento de la garantía. Constituida ésta la autoridad ejecutora suspenderá de plano el procedimiento hasta que se le comunique la resolución definitiva en el recurso de inconformidad.

Cuando el fallo que se dicte dentro del recurso de inconformidad fuere favorable al recurrente, se cancelará y devolverá la garantía interpuesta, en su caso.

V.- NOTIFICACIONES. Dentro del procedimiento del recurso, pueden dictarse acuerdos que deban ser comunicados a las partes que intervienen en el mismo. Esos acuerdos pueden ser notificados personalmente o mediante lista.

Las notificaciones personales deberán hacerse en los términos

que señala el Código Fiscal de la Federación; si dicho Código no contiene reglas sobre como hacer las notificaciones personales, deberá aplicarse supletoriamente el CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

Las notificaciones surten efectos al día siguiente de la fecha en que se haya hecho saber a los interesados, ya sea personalmente, por lista, o mediante la entrega del oficio notificadorio, según la tarjeta de acuse de recibo correspondiente.

VI.- TERMINOS Y HABILITACION DE DIAS Y HORAS PARA ACTUACIONES. El concepto procesal de término, significa un lapso de tiempo durante el cual deben practicarse las actuaciones procesales.

Dentro del recurso de inconformidad, los términos empezarán a correr al día siguiente de la fecha en que se notifiquen los acuerdos o resoluciones. Estos términos, solo se computarán los días hábiles, entendiendo por tales aquellos en que se encuentren abiertas al público las oficinas del Instituto. Solo excepcionalmente puede haber actuaciones en días inhábiles, previo acuerdo del Consejo Técnico o del Secretario General (Artículo 8o. penúltimo párrafo y 10 del Reglamento).

VII.- MEDIDAS DISCIPLINARIAS. El personal encargado de la aplicación del Reglamento del artículo 133 de la Ley Derogada, 274, actual, puede ser sancionado disciplinariamente en los términos del art. 25 del propio ordenamiento, que dice:

Artículo 25. "El incumplimiento de las disposiciones de este reglamento por parte del personal encargado de su aplicación, será castigado disciplinariamente por el Consejo Técnico".

VIII.- PROCEDIMIENTO POSTERIOR A LA RESOLUCION DEL RECURSO. Si el recurrente que obtuvo resolución adversa a sus intereses es el patrón, podrá recurrir la resolución ante el Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con el artículo 22 fracción I de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. A continuación se transcribe dicho precepto en su parte relativa:

Artículo 22. "Las salas del Tribunal conocerán de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

" Fr. I. Las dictadas por autoridades fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación..."

Las controversias entre asegurados o beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, se dirigen ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar previamente el recurso administrativo.

CAPITULO III

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL TRAMITE Y PROCEDIMIENTO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

En el capítulo anterior, se preciso al aspecto técnico del — procedimiento al que se sujeta el recurso de inconformidad.

De la investigación que he realizado sobre la práctica de dicho recurso, he obtenido algunas conclusiones, que a manera de consideraciones estimo convenientes expresar a continuación:

1. EL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL H. CONSEJO TECNICO.—

El recurso de inoonformidad es un procedimiento administrativo que tiene por objeto la revisión de la legalidad de los actos del propio Instituto, a petición de persona interesada. Por lo tanto no se trata de un juicio, ya que la dependencia que trámita las inconformidades no es un Tribunal, ni resuelve controversias planteadas por partes litigiosas. En el Instituto el que determina si la oficina o funcionario de sus dependencias, se ha ajustado y ha cumplido o no con las disposiciones legales respectivas y si deben — confirmarse, modificarse o dejarse sin efecto los actos recurri— dos.

Por lo tanto, no se trata de un procedimiento jurisdiccional, sino de un recurso administrativo.

Promovido el recurso con la presentación del escrito de inconformidad, y si reúne los requisitos correspondientes, se le da entrada y se solicitan los informes de las dependencias que en alguna forma han intervenido en los actos recurridos; se reciben las —

- pruebas ofrecidas por el recurrente y una vez integrados los elementos del juicio, se dicta la resolución correspondiente que es sometida a la aprobación del H. Consejo Técnico. Esta resolución no es definitiva y puede ser impugnada ante la autoridad respectiva: H. Tribunal Fiscal de la Federación o H. Junta de Conciliación y Arbitraje Federal, según el caso.

2. VIGENCIA DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A PARTIR DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1950.- El artículo Tercero Transitorio de la Ley del Seguro Social del 22 de Febrero de 1973, que entró en vigor el día 1o. de abril del mismo año, expresa:

"Continuarán vigentes las disposiciones reglamentarias que no se opongan a lo dispuesto en esta Ley".

Por lo tanto, mientras no se publique un nuevo reglamento que regule las disposiciones del artículo 274 de la Ley vigente, continuará siendo aplicable el reglamento del artículo 133 de la Ley anterior, cuyas disposiciones no se oponen a los preceptos de dicha Ley actual.

3. LOS ARTICULOS 274 Y 275 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL VIGENTE.- En forma similar el artículo 133 de la Ley del Seguro Social anterior, en el artículo 274 de la Ley actual, se establece el recurso de inconformidad, pero en este artículo se precisan con mayor claridad algunos conceptos. El artículo 274 expresa:

"Cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios consideren impugnabile algún acto definitivo del Instituto, acudirán en inconformidad en la forma y términos que establezca el reglamento, ante el Consejo Técnico, el que resolvera lo procedente. El propio reglamento establecerá procedimientos administrativos de aclaración y en los términos para hacerlos valer, sin perjuicio del de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior".

El artículo 275 establece:

"Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que esta Ley otorga, podrán ventilarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin necesidad de agotar el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior".

Del texto de esas disposiciones legales, se desprenden varios conceptos que no contenía el artículo 133 de la Ley anterior.

En primer término, se determina que el recurso de inconformidad sólo procede contra actos definitivos de las dependencias del Instituto que lesionen los derechos de los interesados, a juicio de éstas.

En segundo término, se determina el establecimiento de procedimientos administrativos de aclaración, para dar oportunidad a las oficinas generadoras de los actos, de revisarlos, con la posibilidad de evitar la interposición de recursos de inconformidad.

El artículo 275 señala la facultad de los asegurados o beneficiarios, de acudir directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, sin acudir previamente a la inconformidad, lo cual constituye una opción para el interesado.

4. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO DE INCONFORMIDAD.—
EL ARTICULO 3o. DEL REGLAMENTO DEL ARTICULO 133 LOS SEÑALA.

a).— Expresar el nombre y domicilio del recurrente; número del registro patronal, o de su cédula de inscripción como asegurados, según el caso.

b).— Mencionar la oficina o funcionarios de que emane el acto reclamado, así como la fecha en que haya sido notificado.

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

d).— Hacer una relación de 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 personalidad del promovente.

Estos requisitos que señala el artículo antes citado tienen por objeto que se mencionen con precisión ciertos hechos, datos y circunstancias que son necesarios para el debido conocimiento de la — persona del promovente y de los motivos materia de la inconformidad.

5. EL NOMBRE, DOMICILIO, REGISTRO PATRONAL O CEDULA DE INSCRIPCIÓN DEL RECURRENTE.— El escrito de inconformidad debe ser dirigido

al H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, Unidad de Inconformidades.

Después de la mención antes indicada, se inicia el escrito de inconformidad con el nombre del recurrente con apellidos para conocer quién es el afectado con los actos que se reclamen, para evitar equivocaciones.

A continuación se expresa el domicilio del promovente o el lugar donde deben hacerle las notificaciones de los acuerdos que se dicten. Si no expresa su domicilio el quejoso, corre el riesgo de que no se le den a conocer personalmente esos acuerdos, existiendo la posibilidad de que le haya hecho un requerimiento que deba cumplir en un plazo perentorio y al no hacerlo se le desechará el recurso. Por estos motivos es importante no omitir en el escrito de inconformidad, el domicilio.

El número de registro patronal, o cédula de afiliación del promovente si es asegurado o beneficiario, es de mucha importancia anotarlos en el escrito inicial, pues se evitan posibles confusiones, tanto en los casos de empresas que tienen varios números de registros, como si existen homónimos, números parecidos, etc. Además se facilita la localización de los antecedentes del asunto y de los elementos necesarios para el trámite y resolución del recurso.

6. LA PERSONALIDAD DEL PROMOVENTE.- El párrafo final del artículo 3o. del Reglamento del artículo 133 de referencia, se indica que exhibirán los documentos que justifiquen la personalidad de

quién promueva en nombre y representación del quejoso; y el artículo 90., señala que, cuando se interpone el recurso de inconformidad en representación de otra persona, física o moral, deberá justificar, su personería conforme a las reglas del derecho común.

La justificación de la personalidad en el recurso de inconformidad, es indispensable conforme a lo dispuesto por el artículo 97 del Código Fiscal de la Federación, que señala en forma categórica: "en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios", es decir nadie puede promover por otra persona, si no se acredita la representación correspondiente.

Por lo que hace a la justificación de la personería, es necesario acudir a las disposiciones del Código Civil y en el artículo 2551 de ese ordenamiento, expresa:

"El mandato escrito puede otorgarse:

I.- En escritura pública;

II.- En escrito privado, firmado por el otorgante y dos testigos y ratificadas las firmas ante notario, juez de primera instancia, cuando el mandato se otorgue para asuntos administrativos;

III.- En carta poder sin ratificación de firmas".

El artículo 2555 del referido código, establece:

"El mandato debe otorgarse en escritura pública o en carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario, jueces o autoridades

des administrativas correspondientes:

- I.- Cuando sea general;
- II.- Cuando el interés del negocio para que confiere llegue a cinco mil pesos o exceda de esa cantidad;
- III.- Cuando en virtud de él haya de ejecutar el mandatario algún acto que conforme a la Ley debe constar en instrumento público".

Respecto a la representación de los inconformes, es más conveniente que éstos firmen una carta poder ante dos testigos, cuando se trate de asuntos menores de cinco mil pesos; y tratándose de asegurados o beneficiarios, cuando encarguen su asunto a los dirigentes de un sindicato, es mejor que los interesados firmen el escrito de inconformidad y autorice a los representantes sindicales para -- oír notificaciones, haciéndose acompañar de alguno de ellos para la práctica de diligencias.

Cuando el sindicato sea el inconforme, deberá cumplir con lo que establece la fracción II del artículo 709 de la Ley Federal del Trabajo, exhibiendo la certificación respectiva expedida por la autoridad del trabajo que corresponda, tomando en cuenta lo que expresa el artículo 376 de la misma Ley, que a la letra dice:

"La representación del sindicato se ejercerá por su secretario General o por la persona que designe su directiva, - salvo disposición especial en los estatutos".

Si se trata de sociedades civiles o mercantiles u otras asociaciones, el poder debe otorgarse en escritura pública, ante notario,

en la que consten las facultades de representación del mandatario - derivadas del acto constitutiva, para pleitos y cobranzas, y si el poder lo otorga el representante de la institución en favor de un - tercero, además debe constar que tiene atribuciones para sustituir su poder o para otorgar mandatos.

Cuando el promovente de la inconformidad no acompaña el escrito inicial en que interpone el recurso, el documento necesario para acreditar su personalidad que ostenta, la Unidad de Inconformidades lo prevendrá para que haga la justificación correspondiente en un - término de cinco días, apercibiéndole de que, en caso de no hacer- lo, se desechará la reclamación.

7. OFICINA O FUNCIONARIO DE QUE EMANE EL ACTO RECLAMADO, EN - QUE CONSISTE ESTE Y LOS DOCUMENTOS EN QUE CONSTEN LA DETERMINACION IMPUGNADA, ASI COMO LA FECHA EN QUE ESTA HAYA SIDO DADA A CONOCER.- Generalmente se expresa primero el acto reclamado (cobro de cuotas, aumento de grado de riesgo, o bien negativa de pensión, ayuda para gastos de matrimonio, etc.) y a continuación se anota la oficina o funcionario de que emana ese acto (Departamento de Riesgos de Trabajo, Departamento de Prestaciones en Dinero, Departamento de Cobranza, etc.) y se indica el documento con el que se comunico dicho acto; liquidación de cuotas, oficios respectivos, expresando el número y la fecha, así como el día en que fue notificada esa determinación.

Estos datos son muy necesarios para integrar los elementos de

juicio; y la fecha de notificación para que la Unidad de Inconformidades determine si el recurso fue interpuesto dentro del plazo de quince días que señala el artículo 4o. del Reglamento del artículo 133 de la Ley respectiva a que se ha hecho mérito, puesto que, si el recurso se interpone fuera de ese término, se desechará de plano por extemporáneo.

8. LOS MOTIVOS DE INCONFORMIDAD Y FUNDAMENTOS LEGALES DE LA MISMA.- Después de señalar el acto recurrido y la oficina o funcionario del que emane, hay que hacer una breve exposición de los motivos de inconformidad, indicando por qué se considera improcedente la determinación impugnada, señalándose, si es posible, los artículos de la Ley y de sus reglamentos que funden el derecho del promovente.

9. LA RELACION DE LAS PRUEBAS QUE JUSTIFIQUEN LOS HECHOS EN QUE SE APOYE EL RECURSO.- Las pruebas son un elemento indispensable para demostrar la veracidad de los hechos que alega a su favor el inconforme, puesto que, quien afirma está obligado a probar su dicho, y también el que niega, cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho, conforme a lo dispuesto por los artículos 81 y 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en el trámite de las inconformidades.

Las pruebas que señala el artículo 12 del Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social, son:

- a) Las documentales, que deben ser ofrecidas presentando los - originales de los documentos correspondientes con el escrito de inconformidad, o si no están a disposición del recu-- rrente, debe designar los archivos, protocolos y oficinas de donde habrán de obtenerse;
- b) La pericial, debe ofrecerse designando al perito, el cual - debe tener conocimientos en la ciencia o arte sobre que ver-- se la prueba y llenar los requisitos que señala la Ley Gene-- ral de Profesiones.
- c) La inspección que debe ser ofrecida estableciendo los pun-- tos sobre los que deba versar.
- d) Y la testimonial, que se propone mencionando los nombres y domicilios de los testigos y acompañando el pliego de pre-- guntas o indicando que éstas las formulará verbalmente al - desahogar la prueba. La prueba confesional en el recurso - de inconformidad no se admite, sino los informes de las ofi-- cinas o funcionarios del instituto en relación con los ac-- tos recurridos.

Respecto de la prueba documental, cuando se trate de documen-- tos que existen en las dependencias del Instituto, así se indicará, mencionando, en su caso, números y fechas y señalando las oficinas respectivas. Si esos documentos no están a disposición del incon-- forme, y se encuentran en oficinas o instituciones ajenas al Insti-- tuto Mexicano del Seguro Social, el quejoso deberá presentar copia sellada por la oficina respectiva, del escrito en que se solicitó

copia certificada de esos documentos y en su caso el oficio en que se le haya negado la expedición de dicha copia, o manifestando que no se le ha expedido a pesar de haberla solicitado.

Al ofrecer la prueba pericial debe indicarse sobre qué debe versar el peritaje, pues la Unidad de Inconformidades debe ordenar la designación de un perito por parte del Instituto y tiene que saber a cuál dependencia debe requerir para ello.

La prueba de inspección al ofrecerla, además de indicar los puntos sobre los que debe versar, es conveniente señalar los libros, documentos, lugares y objetos que deban inspeccionarse, para evitar equivocaciones o que la prueba no tenga el resultado deseado.

Las preguntas a los testigos, tienen que formularse en forma clara y precisa, deben ser conducentes a la cuestión debatida y no llevar implícita la contestación; deben referirse a los hechos que conozcan los testigos por si mismos y no que les hayan platicado; deben convenir a lo esencial del acto que refieran, haber oído las palabras, presenciado el acto o visto el hecho material sobre el que declaren. Si la prueba testimonial no reúne esas condiciones y los testigos no son dignos de crédito, carecerá de valor legal. El personal de la Unidad de Inconformidades puede hacer las preguntas que considere convenientes para aclarar las cuestiones debatidas.

El artículo 274 de la Ley del Seguro Social, señala procedimientos administrativos de aclaración que debe contener el reglamento respectivo que haya de expedirse para normar el procedimiento de

las inconformidades, dando oportunidad a los patronos, a los asegurados y beneficiarios, de solicitar la revisión de las determinaciones emitidas por las dependencias del Instituto, mediante la aportación de pruebas y elementos necesarios para comprobar posibles omisiones o errores, antes de interponer el recurso de inconformidad.

En suma, si el escrito en el que se interpone el recurso mencionado, llena todos los requisitos indicados, la Unidad de Inconformidades estará en condiciones de realizar el trámite en forma más expedita.

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ANTE EL H. CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Una cuestión que tiene cierta importancia jurídica sobre todo por lo que atañe a sus consecuencias derivadas de la solución que se le dé, o sea, lo que se refiere al problema de si el Recurso de Inconformidad es un recurso propiamente dicho, en el sentido que generalmente se le atribuye a esta idea. Aparentemente, parece que se trata de una cuestión de denominación; mas se suscita un interés sobre el diverso nombre que se designe a éste medio de impugnación en el análisis jurídico que se emprenda sobre el particular para elucidar esta cuestión que tiene gran importancia jurídica.

Para establecer si este medio de impugnación tiene el carácter de recurso, es menester acudir a un análisis de su naturaleza en sus rasgos generales.

Desde luego el recurso se define de la siguiente manera: "son los medios de impugnación que otorga la Ley a las partes y a los terceros para que obtengan mediante él, la revocación o modificación de una resolución judicial o administrativa".

El recurso, por ende, consiste precisamente en revisar la resolución o proveídos por él atacados, bien sea confirmando, modificándolos (art. 668 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito y Territorios Federales).

Siendo la revisión un acto por virtud del cual se "vuelve a ver" (apegándonos al sentido etimológico y literal del vocablo) una

resolución, mediante el estudio y análisis de que se trate, es evidente que el recurso que tiene como objeto esa revisión, implica un mero control de legalidad, esto es, que toda actuación de cualquier órgano judicial o administrativo por medio de sus Dependencias, funcionarios y empleados deben subordinarse a las prescripciones legales y si la actuación de alguno de éstos lesiona los derechos de algún particular, debe ser corregida también dentro del orden jurídico.

ELEMENTOS DEL RECURSO.- El recurso consta de elementos esenciales que son:

- a) Sujeto activo
- b) Sujeto pasivo
- c) Causa (remota y próxima); y
- d) Objeto.

EL SUJETO ACTIVO.- El sujeto activo de un recurso, o recurrente, es aquella parte de un procedimiento judicial o administrativo que lo interpone contra un acto procesal que le haya inferido un agravio, entendiéndose por tal, el perjuicio que se le irroga al violarse una disposición legal.

EL SUJETO PASIVO.- El sujeto pasivo de un recurso está constituido por la contraparte del recurrente. A simple vista parece ser que este elemento está formado por la dependencia, funcionario o empleado del Instituto Mexicano del Seguro Social, que pronunció el acto procesal impugnado, pues se dice que contra su actuación se en tabla el recurso. Consiguientemente, el recurso se traduce, en —

cuanto a su substanciación, en una revisión, en un nuevo análisis - del acto impugnado, desde el punto de vista de su legalidad o ilegalidad.

El sujeto pasivo de un recurso en general es un elemento que - no en todo caso existe, ya que, verbigracia, en los recursos procedentes que se interponen en materia de jurisdicción voluntaria en - la cual no hay contención, no hay contraparte propiamente dicha, a no ser que como tal se considere al Ministerio Público, cuya intervención se requiere en algunos casos.

LA CAUSA REMOTA.- En el recurso la causa remota equivale a la legalidad que deben revestir todos los actos procesales, esto es, a la circunstancia, pudieramos decir deontológica, en el sentido de - que deben dictarse con apego a la ley que los rige.

LA CAUSA PROXIMA.- La causa próxima del recurso es, por consiguiente, la violación al principio de legalidad, traducida en la - pronunciaión o comisión de un acto procesal en contravención a la Ley que lo rige o regula.

Ahora bien, tal violación, para que sea o constituya una causa próxima de un recurso, requiere que produzca un perjuicio o menoscabo para alguna de las partes, conjunción que no es otra cosa el agravio, según se ha advertido anteriormente.

El principio de legalidad de que se habla consiste, en que las autoridades no tienen más facultades que las que les otorgan las Leyes, y que sus actos unicamente son válidos cuando se fundan en una norma legal y se ejecutan de acuerdo con lo que ella prescribe.

EL OBJETO.- Por último el objeto del recurso tiene a la confirmación, modificación o revocación del acto procesal atacado. A este respecto el artículo 231 del Código Federal de Procedimientos Civiles expresa el objetivo mencionado, traducido a las aludidas hipótesis específicas, y aunque se refiere al recurso de apelación, se puede hacer extensivo a otros recursos diversos.

Por confirmación de un acto procesal se entiende la corroboración a la ratificación que emite el órgano encargado de conocer el recurso interpuesto respecto del acto recurrido, constando la legalidad del mismo y declarando infundados, por ende, los motivos expresados por el recurrente.

La notificación implica la alteración parcial que hace el órgano de conocimiento del recurso respecto del acto impugnado, significando por tanto, la declaración parcial de su legalidad o ilegalidad, formulada respectivamente sobre la parte no alterada y la alterada.

Por último, la revocación, contrariamente a la confirmación, denota la anulación o invalidación del acto procesal recurrido y de sus efectos, mediante la constatación de su ilegalidad y la declaración de los motivos expresados por el recurrente son fundados.

Ahora bien dentro de la legalidad administrativa existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares.

Los medios indirectos consisten, principalmente, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, —

Sin embargo, esos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. Respecto de ellos, éste no tiene un poder de exigir, y al pedir su uso, la administración no está obligada a emplearlos ni a revisar, en cuanto al fondo, el acto lesivo. En otras palabras, la regularidad de la administración, su eficacia se ejerce por el control que las autoridades superiores tienen sobre las que le están subordinadas.

Por el contrario existen medios directos que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado de tal manera, que ante quién se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y a examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad la actuación de que el particular se queja.

Esos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se les dan el nombre de recursos administrativos.

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

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

1. La existencia de una resolución administrativa que afecte - un derecho o un interés del particular recurrente.
2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas an te quienes debe presentarse.
3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse - el recurso.
4. Los requisitos de forma y elementos que deben aparecer en - el escrito de interposición del recurso.
5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del re- curso, especificación de pruebas, etc.
6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva reso- lución en cuando al fondo.

C O N C L U S I O N E S

Primera.- Como el Instituto Mexicano del Seguro Social - se encuentra investido legalmente de sus facultades de decir y que se impongan sus determinaciones, se puede decir que: es una autoridad en el sentido técnico-jurídico de la palabra.

Segunda.- Que el procedimiento de inconformidad constituye un auténtico recurso en virtud de que en dicho procedimiento se condensan todos los requisitos que, según el criterio unánimemente aceptado por los tratadistas de la materia, configuran los perfiles propios del recurso administrativo, que son: la existencia de una - resolución administrativa, que sea la que se recurre. (En el recurso de inconformidad este primer elemento se integra por los actos - definitivos del instituto que sean impugnables, que lesionen derechos de los beneficiarios o asegurados).

Segundo elemento.- Que ese acto afecte un derecho o un interés del recurrente. Tercero.- Que la Ley fije las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse la solicitud del particular (En - el caso concreto que se analiza el órgano es al Consejo Técnico del Instituto).

Cuarto elemento.- La fijación de un plazo dentro del cual el particular pueda hacerlo valer (En el caso del recurso de inconformidad el plazo es de 15 días siguientes a la fecha en que el recurrente - haya sido notificado de la determinación que va a impugnar, según - lo dispone el art. 4 del reglamento respectivo.

Con todo lo anterior se puede afirmar que el recurso de inconformidad es un recurso administrativo, formal y esencialmente.

ANEXO No. 1

FORMULARIO PARA INTERPONER EL RECURSO DE INCONFORMIDAD

H. CONSEJO TECNICO DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
MEXICO, D. F.

_____, señalando como domicilio para recibir toda clase de notificaciones, la casa marcada -- con el No. _____, de la calle de _____ de la ciudad de _____, y autorizando para recibirlas a _____, ante Ustedes con todo respeto comparezco para expresar:

Que con apoyo en lo que dispone el artículo -- 274 de la Ley del Seguro Social en vigor, así como en las disposiciones del Reglamento citado precepto legal, vengo a interponer el RECURSO DE INCONFORMIDAD contra los actos que en seguida señalo. Con objeto de cumplir con las formalidades -- que la Ley exige, manifiesto lo siguiente:

I.- NOMBRE Y DOMICILIO DEL RECURRENTE:

con domicilio en la casa Número _____ de la calle de _____ de la Ciudad de _____

Promuevo este recurso en mi carácter de asegurado (o de derechohabiente, o de patrón, etc) siendo mi número de filiación _____

II.- PROMUEVE EN SU NOMBRE:

_____, con el carácter de _____, acreditando mi personalidad con _____, documento que adjunto.-- (Este apartado solo en el caso de que el recurso se tramite a través de apoderado, como en el caso en que quien promueve sea un Sindicato en representación de alguno de sus miembros).

III.- ACTO RECLAMADO: (En esta apartado deberá sintetizarse el acto que se reclama y el que debe ser el motivo esencial de la inconformidad.-- Generalmente deberán anotarse los datos del documento que contenga el reclamado oficio que niega una pensión, liquidación mediante la que se cobran cuotas obrero patronales, documento en que se cobra un capital constitutivo, oficio en que se niega una dote matrimonial, etc., etc.--)

IV.- AUTORIDAD RESPONSABLE: (Deberá anotarse cual ha sido el órgano, autoridad u Oficina del Instituto Mexicano del Seguro Social que ha dictado o ordenado el acto reclamado, y de ser posible dada la gran variedad de Organos y Dependencias del Instituto Mexicano del Seguro Social mencionar el nombre del Titular de la Oficina)

V.- MOTIVOS DE INCONFORMIDAD: (Generalmente en este apartado deben expresarse debidamente relacionados los H E C H O S que -- determinan la inconformidad, así como expresarlos F U N D A

M E N T O S L E G A L E S en los que se apoya la misma.)

- VI.- OFRECIMIENTO DE PRUEBAS.- Ofrezco como pruebas de la parte ra currente las siguientes: (El Reglamento que norma la interpo- sición de la inconformidad, expresamente ordena que en el pro- prio escrito de inconformidad se enuncie las pruebas que se — pretenda sean recibidas.- Son admisibles todos los medios de prueba, siguiéndose supletoriamente en las distintas fases — probatorias las normas procesales establecidas en el Código - Fiscal de la Federación y en el Código Federal de Procedimien- tos Civiles.)
- VII.- PETICIONES:.- Por todo lo antes expuesto y con su fundamento, pido atentamente a ese H. Consejo Técnico del Instituto Mexi- cano del Seguro Social.- Declarar procedente los motivos de in- conformidad expresados, y dado que los mismos tienen pleno a- poyo en las disposiciones legales invocadas, dictar resolu- — ción favorable a mis reclamaciones.

Atentamente.

B I B L I O G R A F I A

- MEXICO FISCAL. SEGURO SOCIAL. VOLUMEN II
BOLETIN DE INFORMACION JURIDICA No. 8 JULIO-AGOSTO
1974. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
LEY DEL SEGURO SOCIAL. 1973
REGLAMENTO DEL ARTICULO 133. PUBLICADO EN EL DIARIO
OFICIAL DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1950
LEY FEDERAL DEL TRABAJO
CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES
DERECHO PROCESAL CIVIL. R. DE PIÑA. J. C. LARRAÑAGA
DERECHO PROCESAL CIVIL. EDUARDO PALLARES
DERECHO ADMINISTRATIVO. GABINO FRAGA