

Conflictos individuales de seguridad social: desaciertos e incompetencia en su resolución*

Individual Conflicts of Social Security: Mistakes and Incompetence in its Resolution

VERÓNICA LIDIA MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

RESUMEN

El presente artículo analiza las deficiencias e irregularidades que presentan los conflictos individuales de seguridad social, creados en la reforma laboral de 2012.

PALABRAS CLAVE

Conflictos individuales de seguridad social, procedimiento especial, seguridad social.

ABSTRACT

This article examines the deficiencies and irregularities that are exhibited in individual conflicts of social security matters, created by the reform of 2012.

KEYWORDS

Individual Conflicts of social security, special procedure, social security.

SUMARIO / 1. Introducción / 2. Regulación de los procedimientos especiales / 3. Aspecto procesal de los conflictos individuales de seguridad social / 4. Incompetencia de la autoridad laboral para resolver los conflictos individuales de seguridad social y su indebida regulación en la Ley Federal del Trabajo / 5. La equivocada denominación de “conflictos individuales de seguridad social”

* Artículo recibido el 11 de noviembre de 2013 y aceptado para su publicación el 13 de diciembre de 2013.

** Estudiante de doctorado en la Barra Nacional de Abogados, México. (marb_cap@hotmail.com)

1. INTRODUCCIÓN

El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley Federal del Trabajo, que introduce la figura jurídica de los conflictos individuales de seguridad social, y, al ubicarlos como procedimientos especiales, los sujeta a las reglas contenidas en el capítulo XVIII, artículos 892 al 899 y 899-A al 899-G del Código Obrero, y se abandona su interposición, tramitación y resolución bajo el procedimiento ordinario.

El presente trabajo analiza el origen, regulación y aspecto procesal de los conflictos individuales de seguridad social, así como la incompetencia de la autoridad laboral que los resuelve aunada a su desafortunada incorporación y regulación en la actual Ley Federal del Trabajo, cuyo ámbito de aplicación evidencia que no es el ordenamiento idóneo para regular las controversias planteadas por los asegurados, pensionados y sus beneficiarios contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las administradoras de fondos para el retiro, a las que equivocadamente se les denomina conflictos individuales de seguridad social, como se desprende del análisis de los términos “seguridad social” y “seguro social” que se efectúa en el último apartado.

2. REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Los procedimientos especiales nacieron en la Ley Federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de abril de 1970, debido a que si bien es cierto que todos los conflictos de trabajo deben resolverse en un período breve de tiempo, hay algunos cuya solución es particularmente urgente, bien por su menor cuantía, que generalmente significa una necesidad apremiante para el trabajador, bien porque las causas que lo originan afectan la estabilidad o subsistencia de las empresas.¹

En tales circunstancias, el capítulo VI de la Ley Federal del Trabajo de 1970, en sus artículos 782 al 788, sujetó a la tramitación y resolución de los procedimientos especiales a los conflictos que tenían por objeto el cobro de las siguientes prestaciones:²

¹ Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 12 de diciembre de 1968, p. 29.

² Ley Federal del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 1º de abril de 1970, p. 91.

- La aprobación del contrato de prestación de servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, contratados en territorio nacional (artículo 28, fracción III)
- El arrendamiento de habitaciones para los trabajadores (artículos 141; 145, fracción IV y 150)
- Determinar la antigüedad del trabajador y resolver la inconformidad contra la misma (artículo 158)
- Repatriación o traslado de trabajadores de los buques al lugar convenido (artículo 204, fracción IX)
- Repatriación de los trabajadores de los buques, pago de salarios hasta restituirlos al puerto de destino e indemnización por no proporcionarles otro trabajo, en caso de pérdida del buque por apresamiento o siniestro (artículo 209, fracción V)
- Trabajos encaminados a la recuperación de los restos del buque o de la carga, cubriendo a los trabajadores salarios por los días que presten sus servicios y el pago de una bonificación adicional, si el valor de los objetos salvados excede el importe de los salarios, en proporción a los esfuerzos desarrollados y a los peligros arrostrados para el salvamento (artículo 210)
- Repatriación o traslado al lugar de contratación a los tripulantes de aeronaves que se destruyan o inutilicen fuera de ese lugar, garantizando el pago de salarios y gastos de viaje (artículo 236, fracción III)
- Determinar la pérdida de la mayoría de los trabajadores en el Contrato Colectivo de Trabajo y la titularidad del mismo (artículo 389)
- Determinar la administración del Contrato-Ley (artículo 418)
- Subsanan las omisiones del reglamento o revisar sus disposiciones contrarias a la Ley Federal del Trabajo y demás normas de índole laboral (424, fracción IV)
- Suspensión temporal de las relaciones de trabajo derivada de las siguientes causas: fuerza mayor o caso fortuito no imputable al patrón; incapacidad física, mental o muerte del empleador; falta de materia prima, no imputable al patrón, y la falta de ministración por parte del Estado de las cantidades que se haya obligado a entregar a las empresas con las que hubiese contratado trabajos o servicios, siempre que aquéllas sean indispensables (artículo 427, fracciones I, II y VI)
- La terminación de las relaciones de trabajo por fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón; incapacidad física, mental o muerte

del empleador; agotamiento de la materia objeto de una industria extractiva y el concurso o la quiebra legalmente declarados, si la autoridad competente o los acreedores resuelven el cierre definitivo de la empresa o la reducción definitiva de sus trabajos. (artículos 434, fracciones I, III y V)

- La autorización por parte del patrón a la Junta de Conciliación y Arbitraje para la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos que generen la reducción de personal, a falta de convenio (artículo 439)
- El pago de la indemnización ante la muerte del trabajador a consecuencia de un riesgo de trabajo (artículo 503)
- Resolver sobre la designación del médico, en caso de oposición de los trabajadores al que nombre el empleador (artículo 505)
- Los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan el importe de tres meses de salario (artículo 892)

A los anteriores conflictos, la reforma procesal del 04 de enero de 1980, bajo el artículo 892 de la Ley Federal del Trabajo, adicionó como controversias que debían interponerse, tramitarse y resolverse como procedimientos especiales a los siguientes:³

- Jornada excesiva por condiciones especialmente severas (artículo 5, fracción III)
- La inserción del artículo 151, que al regular al arrendamiento inmobiliario patronal sustituye a los artículos 141; 145, fracción IV y 150 de la Ley Federal del Trabajo de 1970
- La obligación de capacitar y adiestrar a los trabajadores (artículo 153-X)
- La ocupación de plazas (artículo 159)
- El pago de gastos de traslado y menaje de casa a los trabajadores de tripulaciones aeronáuticas cuando sean cambiados de su base de residencia (artículo 236 fracción II)
- El pago de la prima de antigüedad (artículo 162)

³ Decreto de reformas a la Ley Federal del Trabajo Diario Oficial de la Federación, 04 de enero de 1980, p. 14.

La actual Ley Federal del Trabajo –reformada mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2012– reconoce como sujetos a una tramitación especial a todos los conflictos consignados en el artículo 892 de la ley laboral (producto de la reforma procesal del 04 de enero de 1980), pero de manera equivocada hace referencia al artículo 153 fracción x, que, al ser inexistente, amerita la publicación de una fe de erratas para que se corrija que las controversias suscitadas con motivo de la aplicación del artículo 153-x se interpondrán, tramitarán y resolverán como procedimientos especiales. Asimismo, la reforma laboral de 2012 introduce al capítulo XVIII, la sección primera, a la que denomina “Conflictos Individuales de Seguridad Social”, a los cuales reconoce como procedimientos especiales, al requerirse de “un procedimiento sumario para tramitar los conflictos suscitados con motivo del otorgamiento de prestaciones de seguridad social, aportaciones de vivienda y prestaciones derivadas del sistema de ahorro para el retiro”.⁴

Con esta medida se pretende que los conflictos individuales de seguridad social “se resuelvan con mayor celeridad, para lo cual se establecen reglas de competencia de las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje; requisitos que deben contener las demandas de este tipo de conflictos; elementos que deben contener los dictámenes médicos en los casos de riesgo de trabajo y reglas para el desahogo de esta prueba; se propone que los peritos médicos se encuentren registrados ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje”.⁵

3. ASPECTO PROCESAL DE LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con el artículo 899-A de la Ley Federal del Trabajo, los conflictos individuales de seguridad social tienen por objeto reclamar el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especie, derivadas de los diversos seguros que componen el régimen obligatorio del Seguro Social (organizado y administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social) y de aquellas que, conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo

⁴ Exposición de Motivos del Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, Diario de Debates de la Cámara de Diputados, 04 de septiembre de 2012, p. 3.

⁵ *Idem*.

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, deban cubrir el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las administradoras de fondos para el retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley que contengan beneficios en materia de seguridad social.

Tramitados los conflictos individuales de seguridad social como procedimientos especiales, constituyen la expresión más rotunda de la concentración procesal, ya que en la primera audiencia —única en términos generales— se celebran las etapas de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución; todo ello, al decir de la ley, en un plazo de quince días⁶ contados a partir de la presentación del escrito inicial de demanda, que, de acuerdo con el artículo 899-C de la Ley Federal del Trabajo, deberá contener:

- Nombre, domicilio, fecha de nacimiento del promovente
- La expresión de las pretensiones y de los hechos
- Nombre y domicilio de las empresas en las que ha laborado el actor; puestos desempeñados y actividades desarrollados; antigüedad, número de seguridad social, cotizaciones al régimen de seguridad social, unidad de medicina familiar asignada
- Ante el reclamo de prestaciones derivadas de riesgos de trabajo o enfermedades generales, debe designarse perito médico y perito técnico, cuando éste último sea necesario para el esclarecimiento de los hechos. Los peritos médicos, de conformidad con los artículos 899-F y décimo tercero Transitorio de la Ley Federal del Trabajo, deberán estar inscritos en el registro de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para que proceda la recepción de los dictámenes que rindan⁷

⁶ Buen Lozano de, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 11a. ed., México, Porrúa, 1998, t. I, p. 561.

⁷ Se considera que al imponerse a los peritos médicos, la obtención de un registro para que estén en posibilidad de rendir sus dictámenes, el cual no se exige en el caso de los peritos técnicos, contables, caligráficos, grafométricos, en trabajo social, avalúos e inglés, quienes también se encuentran adscritos a la Secretaría Auxiliar de Peritajes y Diligencias de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, contraviene lo dispuesto en el artículo 1º. de la Constitución Federal, ya que al imponerse mayores requisitos a los médicos que al resto de los profesionistas que auxilian a la autoridad laboral en la toma de decisiones, se brinda un trato diferenciado, el cual anula la libertad de trabajo prevista en el artículo 5º constitucional, cuando el perito médico carece del correspondiente registro, a pesar de estar legalmente autorizado para el ejercicio de su profesión, tal y como lo acreditará en la etapa de desahogo de la prueba pericial, con la exhibición de su título y cédula profesional expedidos por la autoridad competente y no encontrarse dentro de las limitaciones impuestas a la libertad de trabajo previstas en los artículos 5º constitucional y 4º de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, el promotor deberá anexar las pruebas que juzgue convenientes para acreditar sus pretensiones e incorporar los documentos siguientes:

- Documentos que acrediten la personalidad
- Último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro, constancia expedida por el IMSS de otorgamiento o negativa de pensión, o constancia de otorgamiento o negativa de crédito para vivienda;
- Documentos expedidos por los patrones, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la administradora de fondos para el retiro correspondiente, o, en su caso, el acuse de recibo de la solicitud de los mismos y, en general, la información necesaria que garantice la sustanciación del procedimiento con apego al principio de inmediatez
- Las copias necesarias de la demanda y sus anexos

El escrito inicial de demanda se interpone en Oficialía de Partes de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, quién la turnará a Control Procesal para que abra expediente y dicte auto de radicación en el que se establezca el día y la hora en que tendrá verificativo la audiencia de Conciliación, Demanda y Excepciones, Pruebas y Resolución, que deberá efectuarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se haya presentado la demanda, quedando apercibidas las partes que de no concurrir a la audiencia, se les tendrá por inconformes con todo arreglo conciliatorio, por reproducido el escrito inicial de demanda, y, en su caso, por ofrecidas las pruebas que hubiere acompañado, ante la incomparecencia del promovente. Por el contrario, la inasistencia del demandado a la audiencia dará lugar a la admisión de las peticiones de la parte actora, salvo que sean contrarias a lo dispuesto en la ley.

Igualmente, en el auto de radicación se apercibe a las partes para que, con fundamento en el artículo 739 de la Ley Federal del Trabajo, señalen domicilio para oír y recibir notificaciones; de no hacerlo, las subsecuentes notificaciones, aún las de carácter personal, surtirán sus efectos por medio del Boletín Laboral.

Una vez firmado el auto de radicación por los representantes del trabajo, capital, gobierno, así como por el secretario de acuerdos, el expediente laboral es turnado al actuario para que, en términos de los artículos 742, fracción II y 893 del Código de Trabajo, notifique a las partes el acuerdo de radicación.

En el caso de la parte señalada como demandada, deberá entregarle copia de la demanda para que esté en posibilidad de dar contestación a la misma.

La audiencia de Conciliación, Demanda y Excepciones, Pruebas y Resolución únicamente tendrá verificativo cuando a las partes se les notifique con diez días de anticipación. De acuerdo con el artículo 895 de la Ley Federal del Trabajo, una vez que los comparecientes se acrediten como abogados, licenciados en derecho con cédula profesional o personas que cuenten con carta de pasante vigente expedida por la autoridad competente, el representante de gobierno (auxiliar), una vez integrada legalmente la Junta, abrirá la etapa de conciliación.

La reforma laboral de 2012 incorpora “el principio de la conciliación en el proceso laboral. De esta manera, durante todo el procedimiento, y hasta antes de dictarse el laudo, las Juntas intentarán que las partes resuelvan los conflictos mediante la conciliación. En complemento a esta medida, se creó la figura de los funcionarios conciliadores, como parte del personal jurídico de las Juntas”.⁸

Así, en la etapa de conciliación —a la que podrán comparecer personalmente las partes asistidas por sus abogados, asesores o apoderados legales—,⁹ la autoridad laboral por conducto del funcionario conciliador o de su personal jurídico intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes comparecientes y las exhortará para que procuren llegar a un arreglo, proponiéndoles opciones de soluciones justas y equitativas que, a su juicio, sean adecuadas para dar por terminada la controversia planteada.

En el caso de los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las administradoras de fondos para el retiro, es necesario que tengan facultades para asumir una solución conciliatoria que obligue a su representado. La celebración de la etapa de conciliación produce los efectos siguientes:

- La obtención de un acuerdo conciliatorio que ponga fin al conflicto individual de seguridad social.
- El diferimiento de la audiencia de Conciliación, Demanda y Excepciones, Pruebas y Resolución cuando las partes estén en posibilidad

⁸ Exposición de Motivos del Decreto que Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, op. cit., nota 4, p. 35.

⁹ La reforma laboral de 2012 modificó la fracción I del artículo 876 de la Ley Federal del Trabajo que prohibía que en la etapa de conciliación las partes comparecieran asistidos de abogados patronos, asesores o apoderados.

de sostener pláticas conciliatorias tendientes a dar por terminado el conflicto individual de seguridad social. En este caso, la Junta suspenderá por una sola vez la audiencia, pero deberá señalar nuevo día y hora para su celebración para que las partes le comuniquen el resultado de las pláticas.

- La falta de un acuerdo conciliatorio. En este último caso, la Junta tendrá por celebrada y cerrada la etapa conciliatoria, y se procederá a la audiencia en su siguiente etapa: demanda y excepciones, pruebas y resolución.

Abierta la etapa de demanda y excepciones, en primer lugar se concederá el uso de la voz a la parte actora para que proceda a ratificar o ampliar su demanda. Acto seguido, se le dará el uso de la voz a los apoderados del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las administradoras de fondos para el retiro para dar contestación a la demanda y ofrecer las pruebas que justifiquen sus excepciones y defensas y objetar las probanzas ofrecidas por la parte actora.

Para concluir esta etapa, la parte actora tendrá el uso de la voz para replicar y objetar las pruebas ofrecidas por los organismos de seguridad social y las administradoras de fondos para el retiro. Por su parte, la Junta dictará el correspondiente acuerdo, en el que resolverá los aspectos siguientes:

- El reconocimiento de personalidad de los comparecientes.
- La admisión de la demanda y la contestación.
- Las objeciones formuladas por las partes.
- La admisión o desechamiento de las probanzas ofrecidas por las partes. Únicamente se admitirán aquellas pruebas que se hayan ofrecido conforme al derecho, esto es, en los términos del capítulo XII de la Ley Federal del Trabajo, tengan relación con la litis planteada, no sean contrarias a la moral y se refieran a los hechos controvertidos.
- El desahogo de los medios probatorios que lo ameriten.

Al concluir el desahogo de las pruebas admitidas, la JFCA certificará que no quedan pruebas pendientes por desahogar, procederá a dar vista a las partes —concediéndoles un término de tres días— para que expresen su conformidad con dicha certificación, bajo el apercibimiento de que si transcurrido el término señalado no lo hicieron y hubiere pruebas por desahogar, se les tendrá

por desistidos de las mismas para todos los efectos legales, decretándose de oficio el cierre de la instrucción por parte del representante de gobierno y la formulación del proyecto de resolución a cargo del auxiliar dictaminador.

Por el contrario, cuando las partes, al contestar la vista, acrediten que alguna prueba ofrecida y admitida no se desahogó, la Junta —dentro de los ocho días siguientes— ordenará su desahogo, pues al concluir éste, dentro de las veinticuatro horas siguientes, las partes formularán o renunciarán a la expresión de sus alegatos y, acto seguido, el representante de gobierno decretará el cierre de la instrucción, además de turnar los autos con el auxiliar dictaminador para que formule por escrito el proyecto de laudo que deberá contener los siguientes elementos:

- Lugar, fecha, Junta que lo pronuncie, los nombres y domicilios de las partes y de sus representantes;
- Un extracto de la demanda y su contestación; réplica y contrarréplica y, en su caso, de la reconvencción y contestación a la misma;
- La enumeración de las pruebas admitidas y desahogadas, así como su apreciación en conciencia, señalando los hechos que deban considerarse probados;
- Un extracto de los alegatos;
- Las razones legales o de equidad, la jurisprudencia y doctrina que les sirva de fundamento; y
- Los puntos resolutivos.

Del proyecto de laudo, de acuerdo con el artículo 886 de la Ley Federal del Trabajo, se entregará copia a cada uno de los integrantes de la Junta para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la copia del proyecto, cualquiera de ellos pueda solicitar que se practiquen las diligencias que juzguen convenientes para el esclarecimiento de la verdad. Concluido el citado término, o en su caso, desahogadas las diligencias que en él se hubiesen solicitado, el presidente de la Junta citará a sus miembros para discutir el proyecto.

La discusión y votación del proyecto de laudo se llevarán a cabo en sesión de la Junta. Una vez que el secretario de acuerdos haya certificado la presencia de los participantes que concurran a la votación, dará lectura al proyecto de resolución, a los alegatos de las partes y a las observaciones formuladas por las partes. Por su lado, el presidente de la Junta pondrá a

discusión el negocio con el resultado de las diligencias practicadas y, terminada la discusión, se procederá a la votación.

De aprobarse el proyecto de resolución, sin adiciones ni modificaciones, se elevará a la categoría de laudo. Por el contrario, si al proyecto se le hicieran modificaciones o adiciones, se ordenará al auxiliar dictaminador que inmediatamente redacte el laudo de conformidad con lo aprobado.

Emitido el laudo, el secretario de acuerdos procederá a su engrose, esto es, a adicionarlo al expediente correspondiente en forma oficial (cosido, sellado y foliado)¹⁰ para proceder a firmarlo y a recabar en él las firmas de los miembros de la Junta que votaron en el negocio, a fin de que pueda ser turnado al actuario para su notificación personal a las partes, en términos de la fracción VIII del artículo 742 del Código de Trabajo.

4. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD LABORAL PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SU INDEBIDA REGULACIÓN EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De acuerdo con las reformas efectuadas a la Ley Federal del Trabajo y a las leyes de seguridad social —con una marcada tendencia a la privatización de los servicios que en principio son responsabilidad del Estado—, la problemática de los conflictos individuales de seguridad social se concentra en dos aspectos fundamentales:

- Incompetencia de la autoridad que los resuelve
- Su indebida regulación en la Ley Federal del Trabajo

Conforme a lo dispuesto en el apartado A, fracción xx del artículo 123 constitucional, las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

En este mismo tenor, el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo dispone que el conocimiento y la resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos relacionados con ellas corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que en el

¹⁰ Tenopala Mendizábal, Sergio, *Derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 2003, p. 632.

ámbito de su competencia, por disposición del artículo 606 del Código Obrero, funcionará en Pleno o en Juntas Especiales.

Primeramente, por lo que hace al Pleno de la JFCA, se integra con el presidente de la Junta, los representantes de los trabajadores y de los patrones ante las Juntas Especiales del Distrito Federal; en tanto que las Juntas Especiales, por disposición del artículo 609 de la ley laboral, se integrarán con el presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el presidente de la Junta Especial, en los demás casos, y los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones.

Lo anterior pone en evidencia que el personal de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, funcionando en Pleno o en Juntas Especiales, no corresponde con los elementos subjetivos que intervienen en los conflictos individuales de seguridad regulados en los artículos 899-A al 899-G de la Ley Federal del Trabajo, los cuales son:

- Los organismos denominados Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- Los asegurados bajo esta denominación se incluyen a los que se encuentran inscritos en el régimen obligatorio del Seguro Social, aquellos que de manera voluntaria se incorporen a dicho régimen y los que se rijan por contratos colectivos de trabajo o contratos-ley que contengan beneficios en materia de seguros sociales.
- Los pensionados.
- Los beneficiarios de los asegurados y pensionados.
- Los patrones y sujetos obligados.
- Las distintas administradoras de fondos para el retiro.
- Las sociedades de inversión especializadas.
- Las compañías de seguros con las que las Afores deben contratar los seguros de sobrevivencia.

La ausencia de los referidos sujetos en la integración de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje repercute, en la mayoría de los casos, en la falta de conocimiento de la naturaleza, carácter y teleología de las instituciones contenidas en la Leyes del Seguro Social de 1973¹¹ y 1997 (actualmente vi-

¹¹ Por disposición de los artículos tercero, cuarto y undécimo transitorios de la actual Ley del Seguro Social, los asegurados inscritos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la actual Ley del Seguro Social, así como sus beneficiarios, al momento de cumplirse, en términos de la Ley del Seguro Social de 1973, que se

gente), la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Ley del Infonavit y sus múltiples reglamentos, así como los acuerdos emitidos por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

A lo anterior se adiciona que, por disposición de los artículos 626, fracción III, 627, fracción III, 627-B, fracción III y 628, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, para ocupar el cargo de actuario, secretario, conciliador y auxiliar de Junta Especial es necesario tener título de abogado o licenciado en derecho y ser distinguido en estudios de derecho del trabajo y, en el caso del funcionario conciliador y del auxiliar, contar con dos y tres años de ejercicio profesional en materia laboral, respectivamente.

Por su parte, en el caso de presidentes y secretarios generales, conforme a los artículos 629 y 630 del Código Laboral, es necesario tener título de abogado o licenciado en derecho, acreditar cinco años de ejercicio profesional en materia laboral posteriores a la obtención del correspondiente título y haberse distinguido en estudios en derecho del trabajo.

Lamentablemente, el conocimiento teórico-práctico del derecho laboral que se exige al personal encargado de tramitar y resolver los conflictos individuales de seguridad social es insuficiente para resolver las múltiples y disímiles controversias que plantean los asegurados, pensionados y beneficiarios contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, las administradoras de fondos para el retiro y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ante las marcadas diferencias entre las prestaciones de índole laboral y las derivadas de los seguros sociales, los requisitos para su otorgamiento, la manera en que prescriben, si no se demanda su pago oportunamente, así como los sujetos encargados de financiarlas y otorgarlas, son indispensables los conocimientos especializados en el derecho de la seguridad social, el derecho fiscal y el derecho bancario y bursátil para comprender el nuevo paradigma que impera en el sistema de seguros básicos ante la hegemonía de las distintas administradoras de fondos para el retiro y sus sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, cuya organización, funcionamiento y actual problemática son desconocidos por los miembros que integran la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

deroga, los supuestos legales o el siniestro respectivo para el disfrute de cualquiera de las pensiones podrán optar por acogerse al beneficio de éste último ordenamiento o al esquema de pensiones establecido en la actual Ley del Seguro Social.

Consecuentemente, ante la falta de regulación de los denominados conflictos individuales de seguridad social en la norma constitucional, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje carece de competencia para tramitarlos y resolverlos, sin que en contra pueda admitirse el argumento de que los artículos 899-A de la Ley Federal del Trabajo, 295 de la Ley del Seguro Social y 53 de la Ley del Infonavit se la otorguen, pues atendiendo al principio de jerarquía normativa que encuentra especial sustento en la supremacía de la Constitución, sobre el mandato de una ley reglamentaria, como en este caso lo son la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley del Infonavit, debe prevalecer la norma constitucional, en cuyo artículo 123 de la Constitución Federal sólo se otorgan facultades a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo que ninguna relación tienen con los conflictos individuales de seguridad social, cuyas principales características son:

- Son controversias que surgen entre los organismos denominados de seguridad social y los asegurados, pensionados, beneficiarios, patrones y demás sujetos obligados. A partir del 1 de julio de 1997, fecha en que entró en vigor la actual Ley del Seguro Social, es posible la existencia de controversias entre los referidos sujetos y las administradoras de fondos para el retiro y sus sociedades de inversión.
- Entre los organismos denominados de seguridad social y los asegurados o pensionados existe una relación de órgano asegurador-asegurado.
- A los organismos de seguros sociales les corresponde otorgar y cubrir las prestaciones en dinero y en especie a aquellos sujetos que las leyes establezcan como beneficiarios y aporten para su financiamiento.
- Al tener los patrones y sujetos obligados, la obligación de retener y enterar las cuotas obrero-patronales a los institutos de seguros sociales, la relación que existe entre ambas partes es de índole tributaria.
- Los organismos de seguros sociales son la contraparte de los asegurados, pensionados y los beneficiarios, en virtud de la figura jurídica de la subrogación, la cual deriva del correspondiente pago de cuotas empleadas para el financiamiento de los seguros sociales que se otorguen.
- Se mantiene la desigualdad de las partes.
- Este tipo de conflictos versan sobre derechos de orden individual, pues la propia naturaleza jurídica de los sistemas de seguros socia-

les crean derechos para cada asegurado o pensionado directamente proporcionales con las cotizaciones pagadas.

- Tienen por objeto reclamar prestaciones económicas y en especie derivadas de un sistema de seguros sociales previstas en la ley que los regula, los contratos colectivos de trabajo o en los contratos-Ley.
- Son de orden público.
- Surgen a pesar de que se haya concluido la relación laboral o ésta sea inexistente. Un claro ejemplo es el de los individuos que desempeñan una actividad económica en talleres familiares o de manera independiente, como en el caso de los profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y los sujetos agrarios.
- Responden a condiciones de orden económico.
- Son dinámicos, lo cual obedece en gran medida al reemplazo del sistema de pensiones públicas por el de capitalización individual y las modificaciones en torno a los requisitos para acceder a las prestaciones derivadas de los privatizados “seguros sociales”.

Finalmente, por lo que respecta a la regulación de los conflictos individuales de seguridad social en la Ley Federal del Trabajo, es necesario remitirnos a su artículo 1, cuyo texto dispone:

Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución.

De lo anterior se sigue que el ordenamiento especializado en regular las relaciones individuales y colectivas de naturaleza laboral es la Ley Federal del Trabajo, en la que se plasman una serie de derechos y obligaciones a cargo de los dos factores que intervienen en el proceso productivo: los patrones y los trabajadores, a quienes corresponde el derecho de acudir ante la autoridad laboral para exigir el respeto, cumplimiento y exacta observancia de las disposiciones contenidas en el Código Obrero.

En el caso de los conflictos individuales de seguridad social entre los asegurados o pensionados, así como sus respectivos beneficiarios, y el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, no existe una relación obrero-patronal, sino de órgano asegurador-asegurado. Dichos organismos de seguros sociales son

los encargados de otorgar y cubrir las prestaciones en dinero y en especie contempladas en la Ley del Seguro Social o en la Ley del Infonavit a todos aquellos que aporten para su financiamiento.

Tratándose de los patrones y sujetos obligados, la relación tiene un carácter tributario. El empleador tiene la obligación de retener y enterar las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social así como la de aportar y practicar a los asegurados los descuentos que serán enterados al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Ambos organismos poseen el carácter de fiscales, por disposición de los artículos 5 de la Ley del Seguro Social y 30 de la Ley del Infonavit, y cuentan con facultades para determinar los créditos a cargo del sujeto obligado; establecer las bases para la liquidación de cuotas, recargos, así como sus accesorios; y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos.

De lo anterior se desprende que la Ley Federal del Trabajo no es el ordenamiento que debe regular la interposición, tramitación y resolución de los conflictos individuales de seguridad social, ya que su ámbito de aplicación se constriñe, por mandato de su artículo 1, a regir las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución, las cuáles son inexistentes en el caso de los sistemas de seguros sociales dirigidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuyo financiamiento corre a cargo del Estado, los asegurados y patrones o sujetos obligados (tripartismo).

Resulta absurdo que en atención a la estrecha vinculación entre el derecho a la seguridad social y el derecho laboral, por razones de origen (ambos tienen fundamento en el apartado A del artículo 123 constitucional y son partes integrantes del derecho social), se dote de competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para tramitar y resolver los denominados conflictos individuales de seguridad social cuando el sistema de seguros sociales es autónomo, y su existencia, marco legal, administración y financiamiento se encuentran regulados dentro de la Ley del Seguro Social y sus normas reglamentarias, cuya referencia y aplicación a la Ley Federal del Trabajo sólo debería hacerse de manera supletoria, i.e. en lo no previsto en las normas especializadas.

En vista de lo expuesto, se considera necesaria la creación de normas de tipo adjetivo en las leyes de seguridad social, en las que se reglamenten procedimientos adecuados para la tramitación de las controversias que se susciten en materia de seguros sociales, los órganos especializados en su re-

solución y los mecanismos apropiados para la solución de las controversias planteadas por los asegurados, pensionados, beneficiarios, patrones y sujetos obligados, pues las críticas realizadas a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje bien pueden ser aplicables al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Debe quedar claro, de una vez por todas, que el derecho laboral y el derecho fiscal difieren del derecho de la seguridad social; tienen diferentes instituciones jurídicas, marcos normativos, evolución y desarrollo. El derecho fiscal, en particular, responde a principios disímiles de los que guían al derecho de la seguridad social, adscrito al derecho social, con todo lo que ello implica.

5. LA EQUIVOCA DENOMINACIÓN DE “CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL”

El tercer problema que surge en torno a los conflictos individuales de seguridad social es el lexicológico; su denominación y conceptualización son incorrectas dentro de nuestro sistema jurídico.

Particularmente, la estrecha vinculación entre los términos “seguridad social” y “seguro social”, así como su empleo como sinónimos —sin serlo— han generado múltiples definiciones, confusas y contradictorias, que hacen necesaria su diferenciación con base en la doctrina de los principales tratadistas sociales y en los diversos ordenamientos que se han ocupado de regularlos.

Para Netter, el objeto de la seguridad social es crear, en beneficio de todas las personas, y sobre todo de los trabajadores, un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que puedan reducir o suprimir su actividad, o bien, imponerles gastos suplementarios cuyos objetivos no se limitan a la cobertura (más o menos completa) de los gastos o la reparación (más o menos completa) de las consecuencias que trae consigo la realización de las contingencias previstas, en la medida en que éstas tienen como resultado la alteración del nivel de vida de los individuos, sino que implica la prevención.¹²

Así, ante la doble función de la seguridad social como paliativo ante los diversos riesgos y su prevención, Francisco de Ferrari establece que la

¹² Netter, F., *La seguridad social y sus principios*, Trad. de Julio Arteaga, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, colección Salud y Seguridad Social, Serie Manuales Básicos y Estudios, p. 9.

seguridad social recurre a una idea más amplia y ambiciosa que la que sirvió de base a los simples seguros sociales, los cuales se han limitado a promover poderosas organizaciones de previsión social, utilizando el calculo actuarial y la posibilidad de descontar del salario de los trabajadores, por mandato legal, la cotización mensual para el sostenimiento de los servicios, además de concretarse casi exclusivamente a la previsión y reparación de los daños derivados de la enfermedad, vejez e invalidez.¹³

La seguridad social, puntualiza Ferrari, es otra cosa, pues si bien, como ocurre con los seguros sociales, pone grandes organizaciones al servicio del hombre, lo fundamental es que realiza una gran síntesis y proclama el derecho que tiene todo hombre a que la sociedad le asegure un mínimo de vida digna y decorosa.

De esta manera, los seguros sociales representan una parte de la seguridad social, como los demás organismos privados y estatales que cumplen en la sociedad contemporánea una finalidad similar, destinada a asegurar niveles mínimos de vida.¹⁴ De acuerdo con Henry Richardson, su principal rasgo distintivo es el hecho de que los seguros sociales son financiados con contribuciones de los beneficiarios, o en nombre de éstos, por sus patronos; por tanto, existe una relación entre las contribuciones y los beneficios.¹⁵

Por ello, de acuerdo con la Conferencia Internacional del Trabajo, dado que la seguridad social abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos (como insuficiencia o falta de ingresos laborales debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia, nulo acceso a la asistencia médica, apoyo familiar insuficiente —en particular para los hijos y adultos a cargo—, pobreza generalizada y exclusión social),¹⁶ se vale de diversos medios, como el seguro social,¹⁷ cuyas características, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), son:

¹³ Ferrari, Francisco de, *Los principios de la seguridad social*, Uruguay, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, 1955, p. 102.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 102-103.

¹⁵ Richardson, J. Henry, *La seguridad social, aspectos económicos y financieros*, Buenos Aires, Víctor Lerú, 1962, pp. 65-67.

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo, *Introducción a la seguridad social*, 3a. ed., Ginebra, OIT, 1984, p. 9.

¹⁷ Rouzaut, Adolfo, *Fundamento constitucional de la seguridad social*, Argentina, Instituto de Derecho Constitucional, 1962, p. 36.

- Su financiamiento se asegura mediante cotizaciones, por lo común, tanto de los empleadores como de los trabajadores, y a veces del Estado, con el subsidio o aporte adicional del erario.
- La afiliación obligatoria, salvo contadas excepciones.
- Las cotizaciones ingresan en cajas especiales a cuyo cargo está el pago de las prestaciones.
- Los fondos que no se necesitan para pagar las prestaciones corrientes son invertidos para que produzcan ingresos suplementarios.
- El derecho de una persona a acceder a las prestaciones deriva de las cotizaciones que ha pagado, sin que deba demostrar para ello su carencia de recursos.
- El monto, tanto de las cotizaciones como de las prestaciones, a menudo guarda relación con los ingresos que el afiliado percibe o percibía.
- Los regímenes del seguro de accidentes del trabajo y enfermedad profesional son financiados en su totalidad por los empleadores, aunque a veces hay un aporte de fondos públicos.¹⁸
- Constituye uno de los elementos que contribuyen a conformar los amplios regímenes de la seguridad social, definida por la OIT como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o fuerte reducción de sus ingresos a consecuencia de la enfermedad general, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.¹⁹

De acuerdo con Pérez Leñero, quien realizó un estudio gnoseológico de la seguridad social, los seguros sociales no son toda la seguridad social, por ello no pueden confundirse estos dos términos. Los seguros sociales –puntualiza el jurista ibérico– son el instrumento técnico más eficaz para la realización de una finalidad, la seguridad social, pero no agotan todo su contenido. Los seguros sociales (su misma pluralidad nos lo dice) son parciales, inadecuados; la seguridad social es integral y unitaria o no es nada,²⁰ pues tiene por fin

¹⁸ Oficina Internacional del Trabajo, op. cit., nota 17, pp. 4-5.

¹⁹ *Ibidem*, p. 3.

²⁰ Pérez Leñero, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956, p. 14.

defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros.²¹

En México, el tratadista Alberto Briceño Ruiz establece que la seguridad social no es ciencia ni disciplina jurídica, sino el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier posible contingencia, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural;²² la diferencia del seguro social en cuanto que éste último se propone proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a aquello que pueda disminuir o extinguir su capacidad orgánica funcional.²³

Así, de acuerdo con las precitadas definiciones, la seguridad social y el seguro social se distinguen en los siguientes aspectos:

- Cobertura;
- Contraprestación que otorga, y
- Financiamiento.

En lo concerniente al primer criterio diferenciador —la cobertura—, que involucra al aspecto subjetivo, es limitada en el caso de los seguros sociales, pues ampara a grupos determinados. En contraste, la seguridad social, al tener a la universalidad como principio básico, protege a todos los miembros de la sociedad.

El otro aspecto importante dentro de la cobertura es el tipo de protección que se otorga. Mientras que en el caso de los seguros sociales se ampara al derechohabiente contra ciertas contingencias preestablecidas, la seguridad social no se concreta a cubrir todo tipo de contingencias, sino además busca la recuperación del individuo, su reincorporación al ámbito laboral y la prevención.

Respecto a la contraprestación que se otorga en el régimen de seguros sociales básicos, cabe referir que el asegurado únicamente adquiere derecho a los beneficios económicos en razón de las cotizaciones que ha pagado. El salario percibido es la base para calcular las prestaciones que se le otorguen,

²¹ *Ibidem*, p. 35

²² Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, México, Harla, 1987, colección Textos Jurídicos Universitarios, pp. 15-16.

²³ Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, México, Oxford, 2010, p. 9.

al llenar los requisitos previstos en una ley o contrato de trabajo, pues el seguro social no es un sistema de beneficencia pública, sino, como señala Néstor de Buen, “un sistema egoísta”. Por el contrario, en la seguridad social, la necesidad es el único elemento necesario para obtener sus beneficios.

Ante el reconocimiento que hace la comunidad mundial a la seguridad social como un derecho humano de corte social, a través de diversos instrumentos, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 22 y 25), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVI), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26), su respeto y acceso debe ser garantizado por el Estado, único responsable de cubrir el costo de las prestaciones que otorga (derechos-prestación).

En cambio, el financiamiento de los seguros sociales (en la mayoría de los casos) corre a cargo del asegurado, el empleador y el Estado, quienes deben de realizar las correspondientes aportaciones que servirán de base para determinar el monto de las prestaciones en dinero otorgadas al asegurado, ante el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley correspondiente o la presencia de la contingencia, como acontece en el seguro de riesgos de trabajo.

En razón de lo expuesto, en nuestro país se considera prácticamente imposible la existencia de los denominados conflictos de seguridad social, cuando ésta nunca ha sido puesta en marcha de manera integral. A la fecha existen distintos sistemas de seguros sociales que paulatinamente se han ido privatizado, al contemplarse en la Ley del Seguro Social la participación de distintos organismos privados de inversión, como las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro y las instituciones de seguros como garantes de las pensiones en sus modalidades de renta vitalicia o retiros programados, en las que el principio de unidad de gestión a cargo del IMSS desaparece al trasladarse a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

Desafortunadamente, el Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de la Consar, tiene una representación minoritaria e intrascendente, en tanto que los asegurados, beneficiarios y empleadores carecen de ella. Esto contraviene el otro principio rector sobre el que descansa la seguridad social: la participación de los interesados, a través del cual obligados y beneficiarios intervienen en el sistema de seguridad social, pero sin desplazar al Estado en la función de gestor principal. La mejor expresión de este último principio

es el establecimiento de administraciones mixtas donde los interesados tengan participación, ya que ellos son los principales beneficiados por el resultado.²⁴

En palabras llanas, ante la privatización del sistema de seguros sociales, el asegurado que más cotice y acumule recursos en su cuenta individual obtendrá seguramente una mayor pensión, siempre que cumpla con los requisitos que prevé la legislación. En contraste, el asegurado que gane lo mínimo sólo podrá aspirar a obtener la pensión mínima garantizada por el Estado; por tanto, se impone un sistema de ahorro privado que fortalece el individualismo, pero rompe con el principio esencial de la solidaridad, sin el cual no puede entenderse a la seguridad social.

Por todo ello, se considera que el término de conflictos individuales de seguridad social, previsto en la actual Ley Federal del Trabajo, debería de sustituirse por el de conflictos individuales derivados de un sistema básico de seguros sociales, por ser éste último el que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 899-A del Código Obrero, cuyo único objeto es regular el reclamo de prestaciones en dinero y en especie derivadas de los diversos seguros que componen el Régimen Obligatorio del Seguro Social y de aquéllas que, conforme a la Ley del Seguro Social y la Ley del Infonavit, con sus respectivos reglamentos, deban cubrir el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las administradoras de fondos para el retiro, así como las que resulten aplicables en virtud de contratos colectivos de trabajo o contratos-Ley, lo cual de ninguna manera refleja el alcance y contenido de la anhelada seguridad social.

²⁴ Martínez Vivot, Julio, *Elementos del derecho del trabajo y de la seguridad social*, 5ª ed., Buenos Aires, Atrea, 1996, p. 612.