

CONFLICTOS INDIVIDUALES DE SEGURIDAD SOCIAL. LOS DESACIERTOS DE LA REFORMA LABORAL

Verónica Lidia Martínez Martínez*

Sumario: I. Aspecto procesal de los conflictos individuales de seguridad social, II. Incompetencia de la autoridad laboral para resolver los conflictos individuales de seguridad social, III. Indebida regulación de los conflictos individuales de seguridad social en la ley federal del trabajo, IV. Conclusiones, V. Fuentes de consulta.

Resumen: el presente artículo analiza el aspecto procesal de los conflictos individuales de seguridad social, su indebida regulación en la Ley Federal del Trabajo y la incompetencia de la autoridad que los resuelve, siendo éstos dos últimos los principales desaciertos procesales de la reforma laboral de 2012.

Palabras clave: conflictos individuales de seguridad social, procedimiento especial, asegurados, beneficiarios, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Administradoras de Fondos para el Retiro.

*Especialista en Derecho Social y Maestra en Derecho, grados obtenidos en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miembro de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social.

I. Aspecto procesal de los conflictos individuales de seguridad social

El 30 de noviembre de 2012 se introduce al Capítulo XVIII de la Ley Federal del Trabajo, la Sección Primera denominada “Conflictos Individuales de Seguridad Social”, a los que se ubica 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”.¹

Ante el impacto económico y social que tienen los conflictos individuales de seguridad social se hace necesaria su resolución con la mayor celeridad posible, por ello las demandas que interpongan los asegurados, pensionados y sus beneficiarios contra los organismos de seguros sociales y las Administradoras de Fondos para el Retiro, deberán contener los requisitos siguientes: nombre, domicilio, fecha de nacimiento del promovente; la expresión de las pretensiones y de los hechos; el 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, y las pruebas.

Asimismo, a la demanda se deberán anexar los documentos siguientes: aquellos que acrediten la personalidad; el último estado de la cuenta individual de ahorro para el retiro, constancia expedida por el Instituto Mexicano del Seguro Social de otorgamiento o negativa de pensión, o constancia de otorgamiento o negativa de crédito para vivienda; los documentos expedidos por los patrones, 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 o, en su caso, el acuse de recibo de la solicitud de éstos; la información necesaria que garantice la sustanciación del procedimiento, y las copias de la demanda con sus anexos para correr traslado a la parte demandada.

Al reclamarse prestaciones derivadas de riesgos de trabajo o enfermedades generales, además de los requisitos mencionados con antelación, el actor debe designar perito médico,

¹Exposición 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.

quien, de conformidad con los artículos 899-F y Décimo Tercero Transitorio de la Ley Federal del Trabajo, deberá estar inscrito en el registro de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para que proceda la recepción del dictamen que rinda.²

Interpuesta la demanda, la autoridad laboral en el auto de radicación establecerá el día y hora en que tendrá verificativo la primera audiencia en la que se celebran las etapas de conciliación, demanda y excepciones, pruebas y resolución, todo ello, al decir de la ley en un plazo de 15 días.³

Estando legalmente integrada la Junta, el representante de gobierno abrirá la etapa de conciliación -a la que podrán comparecer personalmente las partes asistidos por sus abogados, asesores o apoderados legales-.⁴ En esta primigenia etapa la autoridad laboral por conducto del funcionario conciliador intervendrá para la celebración de pláticas entre las partes comparecientes y las exhortará para que procuren llegar a un arreglo que ponga fin al conflicto planteado.

La falta de un acuerdo conciliatorio generará que se tenga por celebrada y cerrada la etapa conciliatoria, procediéndose con la continuación de 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, los apoderados del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Administradora de Fondos para el Retiro procederán a

²Se 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 (JFCA), 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 resolución de los casos, se brinda un trato diferenciado, el cual anula la libertad de trabajo prevista en el artículo 5o. constitucional.

³Buen Lozano, Néstor de, *Derecho del Trabajo*. 11ª ed., México, Porrúa, 1998. t. I, p. 561.

⁴La 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.

dar contestación a la demanda, ofrecer pruebas y objetar las probanzas ofrecidas por el promovente.

Para concluir esta etapa nuevamente el reclamante tendrá el uso de la voz para objetar las pruebas ofrecidas por los organismos demandados. 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 pruebas ofrecidas y el desahogo de los medios probatorios que lo ameriten.

Al concluir el desahogo de las pruebas admitidas, la autoridad laboral escuchará los alegatos y dictará resolución, lo cual se torna una tarea complicada ante los 104,844 conflictos individuales de seguridad social interpuestos en 2013, de la siguiente manera: 53,264 contra el Instituto Mexicano del Seguro Social; 6,846 contra el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y 44,734 contra las Administradoras de Fondos para el Retiro.⁵

II. Incompetencia de la autoridad laboral para resolver los conflictos individuales de seguridad social

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 (JFCA), que en el ámbito de su competencia por disposición del artículo 606 de Código Obrero, funcionará en Pleno o en Juntas Especiales.

⁵Información proporcionada el 7 de enero de 2014 por la Dirección de Evaluación, Coordinación General de Administración de la JFCA.

Primeramente, por lo que hace al Pleno de la JFCA, se integra con el presidente de la Junta, los representantes de los trabajadores y los representantes 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 evidencia que el personal que forma parte 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, los cuales básicamente son: los asegurados, pensionados y sus beneficiarios en contra 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.

La ausencia de los sujetos involucrados en las diversas relaciones que en materia de seguros sociales se presentan como partes integrantes de la JFCA 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 1973⁶ y 1997, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la Ley del Infonavit y sus múltiples reglamentos.

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, haberse distinguido en estudios de derecho del trabajo, siendo además necesario, 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 también haberse distinguido en estudios en derecho del trabajo.

⁶ Los artículos Tercero, Cuarto y Undécimo Transitorios de la actual Ley del Seguro Social facultan al asegurado, inscrito con anterioridad al 1 de julio de 1997, a acogerse a los beneficios contemplados en la Ley del Seguro Social de 1973.

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 resolverlos adecuadamente.

Ante las marcadas diferencias que existen entre las prestaciones de índole laboral y las derivadas de los seguros sociales; los requisitos para su otorgamiento; la manera en que prescriben, al no demandarse su pago oportunamente así como los sujetos encargados de financiarlas y otorgarlas, amerita la existencia de conocimientos especializados en el derecho de la seguridad social, el derecho fiscal, el derecho bancario y bursátil, indispensables todos ellos, 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, cuya organización, funcionamiento y actual problemática se desconocen por los miembros que integran la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

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 JFCA para resolver los conflictos entre el capital y el trabajo que ninguna relación tienen con los conflictos individuales de seguridad social.

Resulta absurdo que en atención a la estrecha vinculación que existe entre el derecho de la seguridad social y el derecho laboral por razones de origen, al encontrar ambos su fundamento en el apartado A del artículo 123 constitucional y ser partes integrantes del derecho social, se dote de competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para tramitar y resolver los conflictos individuales de seguridad social, cuando el sistema de seguros sociales es autónomo y su existencia, marco legal, elementos subjetivos,

administración y financiamiento se encuentran regulados dentro de la Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Ley del Infonavit) y sus normas reglamentarias, cuya referencia y aplicación a la Ley Federal del Trabajo sólo debiera hacerse de manera supletoria, i.e. en lo no previsto en las mencionadas normas especializadas.

III. Indebida regulación de los conflictos individuales de seguridad social en la ley federal del trabajo

Por disposición del artículo 1o de la Ley Federal del Trabajo, este ordenamiento es de observancia general en toda la República y rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución.

Conforme al artículo 20 de la ley laboral se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, a la prestación de un servicio personal, subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. Por ello, en toda relación de trabajo es posible distinguir elementos objetivos y subjetivos. Los primeros son la prestación del servicio, la subordinación del mismo y el pago de un salario. Los elementos subjetivos son: el patrón y el trabajador.

Por su parte, en los conflictos individuales de seguridad social al suscitarse 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 derivan de la relación existente entre el órgano asegurador y el asegurado, al corresponder al primero 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 aquéllos que aporten para su financiamiento.

Tratándose de los patrones y sujetos obligados su relación con los organismos de seguros sociales tiene un carácter tributario, al tener el empleador la obligación de retener y enterar las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social así como las de aportar y practicar a los asegurados los descuentos que serán enterados al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al poseer ambos organismos el

carácter de fiscales, por disposición de los artículos 5 de la Ley del Seguro Social y 30 de la Ley del Infonavit.

De lo anterior se sigue 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 1º, 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 (tripartismo).

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 resolución y los mecanismos apropiados para la solución de las controversias planteadas por los asegurados, 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.

Que nos quede claro, de una vez por todas, el derecho laboral y el derecho fiscal difieren del derecho de la seguridad social, tienen instituciones jurídicas, marcos normativos, una evolución y desarrollo diferentes, además de que el derecho fiscal responde a principios disímiles de los que guían al derecho de la seguridad social, adscrito al derecho social con todo lo que ello implica y trae aparejado.

IV. Conclusiones

Primera. La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje carece de competencia para regular los conflictos individuales de seguridad social al no estar regulados en la norma constitucional.

Segunda. La Ley Federal del Trabajo no es el ordenamiento idóneo para regular las controversias que surjan en materia de seguros sociales, pues su ámbito de aplicación se

construye a regir relaciones de índole laboral, las cuales son inexistentes entre el órgano asegurador y el asegurado.

V. Fuentes de consulta

Bibliográficas

BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, México, Oxford, 2010.

BUEN LOZANO, Néstor de, *Derecho del Trabajo*, 11ª ed., México, Porrúa, 1998.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14ª ed., México, Porrúa, 2013.

LEGISLACIÓN Y PUBLICACIONES OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consulta: 07/05/2014.

Ley Federal del Trabajo, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consulta: 11/05/2014.

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.