

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social*

Verónica Lidia Martínez Martínez**

RESUMEN: El presente artículo analiza los efectos que provocaría la aprobación de la iniciativa de reforma presentada el 28 de abril de 2016 por el ejecutivo federal en las controversias de seguridad social resueltas por las autoridades laborales.

Palabras clave: justicia laboral, mecanismos alternativos de solución de controversias, conflictos de seguridad social.

ABSTRACT: This article analyzes the effects of the approval of the reform initiative presented on April 28, 2016 by the federal executive in social security controversies resolved by the labor authorities.

Keywords: labor justice, alternative dispute resolution mechanisms, social security conflicts.

SUMARIO: Introducción. I. Conceptualización y clasificación de los conflictos de seguridad social. II. Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en los conflictos de seguridad social. III. Repercusiones de la reforma laboral en los conflictos de seguridad social. Bibliografía.

Introducción

El 28 de abril de 2016 el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral.

La iniciativa presidencial propone una reforma al Derecho Procesal del Trabajo que descansa en dos premisas básicas:¹

— El replanteamiento de la función conciliatoria, de manera que constituya una instancia prejudicial a la cual los trabajadores y patrones deberán acudir.

* Artículo recibido el 24 de enero de 2017 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2017.

** Especialista en Derecho Social y Maestra en Derecho, grados obtenidos con Mención Honorífica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Candidata a obtener el grado de doctora en derecho (vero_nichecap@hotmail.com)

¹Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, 28 de abril de 2016, p. 6.

— La justicia laboral sea impartida en lo sucesivo por órganos del Poder Judicial Federal o de los poderes judiciales locales, según corresponda.

Partiendo de la conceptualización y clasificación de los conflictos de seguridad social, en el presente trabajo se abordan los distintos efectos que provocaría la aprobación de la reforma peñista en este tipo de controversias interpuestas ante las Juntas Especiales que integran la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

I. Conceptualización y clasificación de los conflictos de seguridad social

El artículo 899-A de la Ley Federal del Trabajo define a los conflictos individuales de seguridad social como las controversias que 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 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.

A pesar de la limitada conceptualización de los conflictos individuales de seguridad social consignada en la ley laboral, debido a que éstos no se reducen a las controversias existentes entre los asegurados, pensionados, beneficiarios, empleadores o sujetos obligados con los institutos de seguridad social sujetos al régimen normativo que se desprende del apartado A del artículo 123 constitucional, sino involucra todo tipo de conflictos existentes entre los derechohabientes y los organismos del sistema de seguridad social aplicable.

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 de las instituciones de seguridad social–, es posible clasificar a los conflictos individuales de seguridad social con base en los criterios siguientes: ámbito subjetivo, tipo de prestación que se demanda, normatividad y procedimiento aplicables

Conforme al criterio de índole subjetivo que toma en consideración los sujetos involucrados en los conflictos individuales de seguridad social se identifican los siguientes tipos de controversias:

--- Conflictos existentes entre los asegurados, pensionados y los beneficiarios contra los diversos institutos de seguros sociales, los cuales, en el caso de nuestro país son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social

de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSSFAM) y los Institutos de Seguros Sociales existentes en las Entidades Federativas. Organismos todos ellos a los que normalmente, se les reclaman el otorgamiento y pago de las prestaciones en dinero y en especie derivadas de la implantación de un sistema de seguros sociales en la legislación aplicable, en algún contrato colectivo de trabajo o contrato-Ley.

--- Controversias entre asegurados, pensionados y sus respectivos beneficiarios contra instituciones financieras, entre las que se encuentran las distintas Administradoras de Fondos para el Retiro y las instituciones de seguros.

--- Conflictos entre beneficiarios. Este tipo de controversias surgen cuando las personas señaladas en la legislación, en los contratos colectivos de trabajo o en los contratos-Ley concurren ante la autoridad laboral para obtener el otorgamiento de las prestaciones que derivan de los sistemas de seguros sociales ante el fallecimiento del asegurado, pensionado o jubilado.

--- Los conflictos que se susciten entre las instituciones de seguridad social y los patrones o sujetos obligados, principalmente respecto de la determinación de los créditos y bases para la liquidación de cuotas, recargos así como sus accesorios que deberán enterar los empleadores.

--- Aquellas controversias que tienen lugar entre los organismos de seguros sociales. Normalmente este tipo de conflictos se suelen presentar cuando se discute algún caso de afiliación obligatoria que la normatividad no resuelve con claridad y precisión.

En lo referente al segundo criterio de clasificación, es decir, atendiendo al tipo de prestación que se reclama en los conflictos individuales de seguridad social, tenemos que los reclamos derivados de los seguros sociales básicos normalmente son el resultado de la falta de pago o la suspensión de las prestaciones en dinero y especie determinadas en un ordenamiento legal o contractual así como aquéllos que se presentan en relación con la cuantía de las aportaciones que les corresponde cubrir a los patrones o sujetos obligados para financiar los distintos seguros sociales.

Un tercer criterio de clasificación, en el caso de los conflictos individuales de seguridad social interpuestos contra el Instituto Mexicano del Seguro Social y las Administradoras de Fondos para el Retiro, es el que distingue a las controversias derivadas de las prestaciones contenidas en la Ley del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de marzo de 1973 y las establecidas en la Ley del Seguro Social vigente.

Al sustituirse el modelo de reparto o de capitalización colectiva del sistema de pensiones -cuya dirección, administración y responsabilidad correspondía al Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo con la Ley del Seguro Social de 1973- por el sistema de capitalización individual que prevalece en la actual Ley del Seguro Social, es necesario determinar la legislación aplicable al caso particular, pues de ello dependerá los requisitos que deben cumplirse para acceder a los seguros sociales tipificados en la legislación que resulte aplicable.

Finalmente, el último criterio para clasificar a los conflictos individuales de seguridad social interpuestos ante las JCA's es el que tiene relación con el procedimiento aplicable. Este aspecto es importante tenerlo en consideración, pues todas las demandas presentadas en Oficialía de Partes Común de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje antes del 1º de diciembre de 2012 -fecha en que entró en vigor la reforma a la Ley Federal del Trabajo- se tramitarán y resolverán conforme al procedimiento ordinario laboral previsto en los artículos 870 a 890 del Código de Trabajo, al ser éste, el aplicable en la fecha de la interposición de la demanda.

El procedimiento ordinario se iniciaba con la presentación de la demanda -en la que no resultaba necesario ofrecer pruebas- y se desarrollaba en tres etapas. Normalmente la fase de conciliación y la etapa de demanda y excepciones tenían verificativo en una sola audiencia. La tercera etapa era la de ofrecimiento y admisión de pruebas, empero la Junta Especial señalaba día y hora para que tuviera verificativo el desahogo de aquellas probanzas que lo ameritaban. Concluido el desahogo de todos los medios probatorios, la autoridad laboral escuchaba los alegatos de las partes y debía dictar el laudo.

En cambio, con posterioridad al 30 de noviembre de 2012 al Capítulo XVIII de la Ley Federal del Trabajo se adiciona la sección primera en la que se tipifican, por una parte, los conflictos individuales de seguridad social interpuestos para reclamar las prestaciones derivadas de los seguros de maternidad, vida, retiro, cesantía en edad avanzada, vejez, guarderías y prestaciones sociales, cuya tramitación y resolución tienen lugar conforme al procedimiento instituido en los artículos 893 a 899-G de la ley laboral, y por la otra, se regulan los conflictos individuales de seguridad social para demandar las prestaciones derivadas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades generales e invalidez sujetos al procedimiento previsto en el artículo 899E del código obrero.

En lo concerniente al primer tipo de controversias tenemos que tramitados como procedimientos especiales, constituyen la expresión más rotunda de la concentración procesal, pues salvo que se hayan ofrecido pruebas en la demanda y contestación que ameriten desahogo especial, este tipo de reclamos se plantean en la primera audiencia -única en términos generales- 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 quince días² contado a partir de la presentación del escrito inicial de demanda.

En el caso concreto de los conflictos individuales de seguridad social interpuestos para demandar las prestaciones derivadas de riesgos profesionales y enfermedades generales, el procedimiento tendrá ciertas peculiaridades. De entrada las partes designarán a sus peritos médicos en la demanda y en la contestación de la misma, teniendo un plazo de diez días hábiles contados a partir de la celebración de la audiencia inicial para que los peritos acepten y protesten el cargo conferido y

²BUN LOZANO, Néstor de, *Derecho procesal del trabajo*, 20a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 647.

expresen en forma justificada los requerimientos necesarios para la emisión del dictamen correspondiente.

Dentro de los treinta días siguientes a la celebración de la audiencia inicial, la Junta del conocimiento señalará día y hora para la audiencia, en la que con citación de las partes se recibirán los dictámenes periciales.³ Al concluir el desahogo de todas probanzas ofrecidas por las partes, la autoridad laboral escuchará los alegatos y dictará resolución.

II. Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en los conflictos de seguridad social

En la actualidad los mecanismos judiciales por naturaleza contenciosos en la solución de conflictos, son los predominantes. En contraposición a la cultura contenciosa, los mecanismos alternativos de solución de controversias, forman parte de la cultura de la paz, donde se privilegia el contenido (de los resultados) sobre la forma (procedimientos legales)⁴ y se cumple cabalmente con los principios de inmediatez, celeridad y economía procesal.

En México, en el artículo 17 de la Constitución General de la República, se establece -en la parte que aquí interesa- que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. Acorde con el texto constitucional la reforma laboral de 2012 con la creación del Servicio Público de Conciliación y en particular de los funcionarios conciliadores,⁵ constituye un intento por rescatar a la conciliación como uno de los medios de solución de controversias que históricamente

³ Por disposición del artículo Décimo Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, la Junta no recibirá los peritajes que emitan peritos que carezcan de registro. De acuerdo con el artículo 899E de la, los dictámenes médicos deberán contener los requisitos siguientes: I. Datos de la identificación y de la acreditación de la profesión de médico de cada uno de los peritos; II. Datos de identificación del actor, precisando el documento con el que se comprobó su identidad; III. Diagnóstico sobre los padecimientos reclamados; IV. Tratándose de calificación y valuación de riesgos de trabajo, los razonamientos para determinar la relación de causa efecto entre la actividad específica desarrollada por el trabajador y el estado de incapacidad cuya calificación o valuación se determine; V. Los medios de convicción en los cuales se basan las conclusiones del peritaje, incluyendo la referencia a los estudios médicos a los que se hubiera sometido el trabajador; y VI. En su caso, el porcentaje de valuación, de disminución orgánico funcional, o la determinación del estado de invalidez. Respecto de la anticonstitucionalidad del registro de los peritos y deficiencias de los requisitos que deben contener los dictámenes médicos, vid MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica Lidia, Anticonstitucionalidad del seguro de riesgos de trabajo y su problemática ante la reforma laboral, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 18, enero-junio de 2014, pp. 29-57

⁴DÍAZ MADRIGAL, Ivonne, Nohemí, Legislación nacional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Avances en la reforma constitucional del sistema de justicia penal, *Letras Jurídicas*, número 31, enero-junio 2015, pp. 63-64.

⁵*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. 35.

distinguía a las instancias jurisdiccionales del trabajo.⁶

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla dentro de la Mesa Nacional “México en Paz”, Objetivo 1.5 “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación,” estableciendo como una de las líneas de acción la de fortalecer el establecimiento en todo el país de los mecanismos alternativos de solución de controversias.⁷

Empero, no obstante el impulso legislativo por rescatar y fortalecer la conciliación, la realidad muestra que al 30 de mayo de 2016, el índice de conciliación de los asuntos individuales en las juntas especiales adscritas a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje se situó en 21.6%.⁸

Es así que ante los bajos índices y la falta de eficacia que reporta la conciliación en los procedimientos laborales, la reforma peñista propone como mecanismos alternativos de solución de controversias el agotamiento de una conciliación administrativa obligatoria y una jurisdiccional –también obligatoria– ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje –en adelante JCA’s-. En el orden local, la función conciliadora estará a cargo de los Centros de Conciliación, cuya integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, además de contar con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.⁹

Tratándose de los conflictos individuales de seguridad social que involucran la intervención de organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, las fases de conciliación administrativa o prejudicial y la jurisdiccional se desarrollarán en términos de lo dispuesto en el Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares.¹⁰

⁶SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo y REYNOSO CASTILLO, Carlos, *La nueva legislación laboral mexicana*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 78.

⁷ Citado en el Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, Diario Oficial de la Federación, primera sección, 29 de abril de 2016, [Consulta: 18 de enero de 2017]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435464&fecha=29/04/2016

⁸ Información proporcionada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través del Sistema de Solicitudes de Información INFOMEX.

⁹ *Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral*, op. cit., nota 1, p. 6.

¹⁰ Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de abril 2016.

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social

La adopción e impulso a los medios alternativos de solución de controversias - entendidos como aquellos procesos encaminados a solucionar los conflictos entre las partes, de forma directa o a través del nombramiento de un tercero, que puede ser un mediador, conciliador o árbitro que coadyuve en la solución alterna de conflictos-¹¹ obedece a que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como las Empresas productivas del Estado, suelen agotar todas las instancias jurisdiccionales a pesar de que existan circunstancias técnicas que permitan presuponer con un alto grado de probabilidad que se obtendrá una resolución desfavorable, lo que produce, en ocasiones, una innecesaria prolongación de los juicios, incrementándose los costos tanto para los ciudadanos, los órganos jurisdiccionales y la Administración Pública Federal lo que impide cumplir adecuadamente con el objetivo principal de toda administración que es servir a la ciudadanía.¹²

Así, tenemos que los medios alternativos de solución de controversias pueden llevarse a cabo en las sedes administrativa y jurisdiccional. Empero, en ningún caso procederá el mecanismo alternativo de solución de controversias cuando:¹³

- Se afecten los programas o metas de las Dependencias, Entidades o Empresas productivas del Estado

- Se atente contra el orden público

- Las leyes de la materia no establezcan la conciliación o facultad para convenir como un medio alternativo de solución y/o terminación de controversias

- Tenga por objeto llevar a cabo un acuerdo conclusivo en materia fiscal

- Se puedan afectar derechos de terceros

- La controversia verse sobre la ejecución de una sanción impuesta por resolución que implique una responsabilidad para los servidores públicos

- Se controvierta la constitucionalidad de alguna ley o, en su caso, de algún acto de autoridad por ser directamente violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de un Tratado Internacional en materia de Derechos Humanos

- En las controversias laborales, cuando los servidores públicos hayan tenido injerencia, influencia o cualquier otra forma de participación en este tipo de conflictos.

¹¹CUADRA RAMÍREZ, José Guillermo, Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Consulta: 22 de enero de 2017]. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/.../245/Becarios_134.pdf.

¹² Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, op. cit., nota 7.

¹³ Idem.

Los facultados para asumir una solución que obligue a su representado a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias son:¹⁴

-Las Unidades administrativas o áreas de las Dependencias, Entidades, o Empresas productivas del Estado, responsables de la defensa jurídica –en adelante UAJ-.

-El área requirente, por considerar que pueda generar ahorros y evitar costas del litigio o cualquier tipo de procedimiento. En este caso, se deberá adjuntar un proyecto de convenio que fije los términos y condiciones para concluir la controversia, así como una propuesta de cálculo a valor presente de los costos-beneficios que implicaría llevar a cabo el medio alternativo de solución de controversias.

-Los particulares cuyo interés y legitimación estén plenamente acreditados en el expediente respectivo. La solicitud del peticionario deberá ir acompañada de una propuesta de convenio, y en ningún caso, afectarán el procedimiento o juicio que se encuentre en trámite, además de que no será vinculante para las Dependencias, Entidades o Empresas productivas del Estado, hasta en tanto no se suscriba el convenio.

De acuerdo con el Decreto de 29 de abril de 2016 el procedimiento para solucionar un conflicto a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias consta de las etapas siguientes: a. Emisión del dictamen técnico-jurídico; b. Opinión en materia de responsabilidades administrativas; c. Disponibilidad presupuestaria; d. Aprobación, suscripción y autorización del medio alternativo de solución de controversias. Veamos brevemente cada una de estas etapas.

a. Emisión del dictamen técnico-jurídico

La UAJ será la encargada de emitir un dictamen técnico-jurídico. Los requisitos mínimos que debe reunir el dictamen son:¹⁵

- Los antecedentes del procedimiento o juicio, señalando los hechos que motivaron el conflicto, los datos del expediente interno o de la instancia administrativa o jurisdiccional ante la cual se entabló el mismo, así como el estado en que se encuentre y las actuaciones jurídicas o instancias pendientes de desahogar hasta la emisión de la resolución.

- El análisis sobre las posibilidades y riesgos para la Dependencia, Entidad o Empresa productiva del Estado de obtener una sentencia condenatoria.

- El cálculo a valor presente de los costos-beneficios que implicaría llevar a cabo el mecanismo alternativo de solución de controversias propuestas, así como los posibles ahorros en gastos y costas por litigio que se generarían de continuar con el juicio en el supuesto de obtener una resolución desfavorable.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social

- La opinión técnica favorable del área requirente, así como el análisis del proyecto de convenio;
 - En su caso, el análisis del proyecto de convenio propuesto por el particular;
 - La fecha límite para iniciar el procedimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias.
- La firma del titular de la UAJ.

El resultado del dictamen técnico-jurídico puede ser favorable o adverso. En el primer caso, el dictamen técnico-jurídico debe remitirse al titular del órgano interno de control –en adelante OIC-, acompañado del proyecto de convenio. Por el contrario, cuando a criterio de la UAJ, se determine que no procede llevar a cabo el mecanismo alternativo de solución de controversias propuesto, en un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la emisión del dictamen técnico-jurídico se notificará al particular la determinación.

b. Opinión en materia de responsabilidades administrativas

Una vez recibido el dictamen técnico-jurídico y el proyecto de convenio, así como toda la información relativa al mecanismo alternativo de solución de controversias, el Titular del OIC deberá emitir la opinión en materia de responsabilidades administrativas dentro un término de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha en que hayan recibido el dictamen.¹⁶

En el caso de que la opinión en materia de responsabilidades no sea viable por considerar que de llevarse a cabo el mecanismo alternativo de solución de controversias en los términos que se propone en el proyecto de convenio, pudiera dar lugar a una responsabilidad u ocasionar riesgos o perjuicios no detectados en el dictamen técnico-jurídico, lo hará del conocimiento de la UAJ, a efecto de que se abstenga de llevar a cabo el mecanismo alternativo de solución de controversias.

Ante la falta de probables responsabilidades para los servidores públicos que intervengan en el mecanismo alternativo de solución de controversias, el OIC remitirá la opinión en materia de responsabilidades al área responsable de los procesos de programación y presupuesto (en lo sucesivo DGPP), debiéndose adjuntar el dictamen técnico-jurídico y el proyecto de convenio.

c. Disponibilidad presupuestaria

En un plazo de cinco días hábiles,¹⁷ contados a partir de la fecha en que se haya recibido la opinión del OIC, la DGPP deberá emitir un dictamen en el que se determinará la existencia o no de la disponibilidad presupuestaria para optar por el

¹⁶ De acuerdo con el artículo décimo del Decreto de 29 de abril de 2016, este término podrá prorrogarse por cinco días más.

¹⁷De acuerdo con el artículo décimo primero del Decreto de 29 de abril de 2016, el plazo de cinco días hábiles podrá ser prorrogables por cinco días más.

mecanismo alternativo de solución de controversias en los términos del proyecto de convenio.

Al determinarse la insuficiencia presupuestaria para resolver un conflicto a través del mecanismo alternativo de solución de controversias propuesto, la UAJ continuará con la sustanciación del juicio interpuesto.

d. Aprobación, suscripción y autorización del mecanismo alternativo de solución de controversias

De contarse con el dictamen favorable de la DGPP, la UAJ notificará al particular la aprobación del mecanismo alternativo de solución de controversias, acompañado del proyecto de convenio, para que en un plazo de diez días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga.¹⁸

Cuando el particular expresa su falta de acuerdo con el proyecto de convenio, la UAJ podrá comunicar las modificaciones o contrapropuestas del particular al OIC y a la DGPP para su aprobación u objeción.

Por el contrario, si el particular manifiesta a la UAJ su consentimiento respecto del proyecto final de convenio en los términos planteados, lo someterá a la autorización del Titular de la Dependencia, Entidad o Empresa productiva del Estado. Por su parte, la UAJ citará al particular para que se lleve a cabo la suscripción del convenio. De igual manera, la UAJ deberá remitir copia con firmas autógrafas del convenio suscrito a la autoridad administrativa o jurisdiccional de que se trate, para efectos de que ésta provea sobre él mismo y dé por concluido el proceso, en términos de la legislación aplicable. El procedimiento culminará con la aprobación que realice la autoridad del convenio.

Para concluir este apartado sólo resta referir que el procedimiento descrito al involucrar la intervención y actuación de distintas autoridades esperamos que no represente un trámite engorroso e infructuoso ante las excusas presupuestales o la excesiva carga de trabajo. Es necesaria la práctica de los principios básicos de voluntariedad, información, confidencialidad, flexibilidad, simplicidad, imparcialidad, equidad y honestidad en el procedimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias para evitar dilapidaciones a los derechos sociales que se encuentren en conflicto.

III. Repercusiones de la reforma laboral en los conflictos de seguridad social

De aprobarse la reforma laboral en los términos en que ha sido propuesta por el ejecutivo federal, los principales problemas que se generarían en la tramitación y

¹⁸ Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, op. cit., nota 7.

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social

resolución de los conflictos individuales de seguridad social se concentran en la incompetencia del órgano que debe resolverlos, la insuficiencia de conocimientos teóricos-prácticos en materia laboral para el estudio y resolución de este tipo de controversias, indebidamente reguladas como procedimientos especiales en la Ley Federal del Trabajo ante la ausencia de normas adjetivas en las leyes de seguridad social para el reclamo de las prestaciones derivadas de los seguros sociales. Revisemos brevemente cada uno de estos inconvenientes.

A. Incompetencia de la autoridad

Sin lugar a dudas en el ámbito procesal laboral, uno de los puntos más trascendentales de la propuesta presidencial es la reforma a la fracción XX del artículo 123 constitucional en su apartado A. Conforme a este dispositivo legal, los juzgados o tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas serán los órganos competentes para tramitar y resolver los conflictos entre trabajadores y patrones. Quedando a cargo de las JCA's y, en su caso, la Secretaría del Trabajo y Previsión o las autoridades locales laborales, la resolución de las diferencias que se presenten entre el capital y el trabajo hasta que se instituyan e inicien operaciones los mencionados órganos jurisdiccionales.¹⁹

Si bien coincidimos que desde la técnica legislativa al tratarse de una reforma de índole laboral, lo procedente es regular lo relativo al ámbito del derecho del trabajo, lo cierto es que en la realidad ante la presencia de los conflictos individuales de seguridad social en las JCA's²⁰ es necesario proveer sobre su interposición, tramitación y resolución.

Al no existir regulación sobre la resolución de los conflictos individuales de seguridad social en el texto constitucional propuesto, a pesar de la necesidad de su ordenación ante su trascendencia e impacto económico, político y social, constituye un caso de anomia constitucional.

La expresión anomia constitucional empleada por Enrico Spagna Musso en su obra *Appunti per una teoría dell' anomia costituzionale* y utilizada por Peter Waldmann y Fernando Escalante Gonzalbo,²¹ es un neologismo introducido y

¹⁹*Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral, op. cit., nota 1, p. 13.*

²⁰Al mes de octubre de 2016 existen en las fases de instrucción y dictamen un total de 58,708 interpuestos contra el IMSS; 28,195 contra las AFORES y 6,342 contra el INFONAVIT. En la fase de amparo existen 11,972 y en la fase de laudo y ejecución se encuentran 85,086. Información proporcionada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través del Sistema de Solicitudes de Información INFOMEX.

²¹Tanto WALDMANN como ESCALANTE GONZALBO emplean el término anomia para referirse a la falta de normatividad incapaz de ordenar el comportamiento de la sociedad y otorgarle una cierta orientación que pueda ayudar a superar las debilidades y cambios estructurales. Vid. WALDMANN, Peter, *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003. WALDMANN, Peter, *Sobre el concepto de Estado anómico*. ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Especulaciones a partir del concepto de anomia*. Los trabajos de Peter

desarrollado en la sociología por Durkheim,²² con el que se alude a una omisión en las normas constitucionales de un hecho o situación que socialmente exigen ser regulados.

Bajo este panorama tenemos que la anomía constitucional que impera en lo relativo a los conflictos individuales de seguridad social en comunión con el principio de legalidad -que dicta como máxima que el gobernado es libre de hacer todo aquello que la ley no prohíbe, mientras que los poderes públicos sólo pueden realizar aquello que la ley ordena- provocarían la incompetencia del poder judicial para conciliar, tramitar y resolver los reclamos de seguridad social.

B. Insuficiencia de la materia laboral para la resolución de los conflictos individuales de seguridad social

Previo a adentrarnos en el problema que se consigna en este apartado, conviene traer a colación las esclarecedoras palabras del maestro Néstor de Buen:

Una deformación antigua de los conceptos ha asociado históricamente al derecho del trabajo con el derecho de la seguridad social. Los planes de estudio de las universidades suelen colocarlos juntos, a veces en la compañía comprometedora del derecho burocrático, en una especie de síntesis de lo más importante del derecho social. Por el mismo motivo se ha considerado, por supuesto que sin razón, que ser laboralista lleva en sí mismo el germen de la seguridad social. Nada más falso.²³

Y es que tal y como lo refiere el distinguido maestro, si bien es cierto que el derecho laboral y el derecho de la seguridad social forman parte del derecho social, ello no implica que sus contenidos esenciales, ámbitos personal y material, así como las controversias que surgen para exigir las prestaciones laborales y las que corresponden en el caso de la seguridad social sean los mismos, como se muestra en el siguiente cuadro.

Diferencias	Conflictos Laborales	Conflictos de seguridad social
Partes	Trabajador Patrón	Asegurado Pensionado

Waldmann y Fernando Escalante aparecen publicados en BERNECKER, Walther L. (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, UNAM-Colegio de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004

²² Durkheim utiliza el término anomia en *La división del trabajo social* (1893 para referirse a la ausencia de regulación jurídica de la vida económica que existe en la Modernidad. Para Durkheim la anomia se produce debido al cambio acelerado en los sistemas productivos que han provocado que las normas que antes servían para organizar al grupo se debilitaran sin haber sido reemplazadas por otras capaces de responder en forma adecuada a las condiciones que imperaron en la Modernidad ante la llegada del capitalismo y la industrialización. En la obra intitulada *El Suicidio* (1897), Durkheim considera a la anomia como un mal crónico de la sociedad moderna que al generar un alto grado de malestar desencadena consecuencias adversas tales como el suicidio. El término anomia tuvo un gran impacto en las teorías sociológica y psicológica al ser retomado por otros teóricos tales como Talcott Parsons, Robert Merton, Harold Garfinkel, Herbert McClosky, Elton Mayo, McIver, Leo Srole, Herbert McClosky, entre otros.

²³ BUEN LOZANO, Néstor de, *Seguridad Social*, México, Porrúa, 1995, p. IX.

**Repercusiones de la Reforma Laboral en los
Conflictos de Seguridad Social**

	Sindicato Estado	Beneficiario Patrón o Sujetos obligados Administradoras de Fondos para el Retiro Organismos de seguridad social (IMSS ISSSTE, ISSFAM)
Tipos de conflictos	<p>a) Intereses pugna: -Individuales y colectivos de carácter jurídico Individuales y colectivos de carácter económico</p> <p>b) Por los sujetos²⁴ Patrones vs Trabajadores Inter-obreros Inter-patronales Inter-sindicales Trabajadores vs Sindicatos Sindicatos vs Estado Sindicatos vs Terceras personas</p>	<p>Individuales Organismo asegurador vs Asegurado Organismo asegurador vs Pensionado Organismo asegurador vs Beneficiario Organismo asegurador vs Organismo asegurador Organismo asegurador vs Patrón Organismo asegurador vs Sujeto obligado Afore vs Asegurado Afore vs Pensionado Afore vs Beneficiario</p>
Tipo de relación	Laboral definida en los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo	Asegurado-Órgano asegurador. No es necesario que exista una relación de trabajo Depende del tipo de seguro que se contrate con el organismo de seguridad social
Prestaciones que se demandan	Laborales, de índole indemnizatorio	De seguridad social. Sistema de Seguros Sociales (pensiones vitalicias e imprescriptibles)
Ordenamientos Aplicables	<p>Artículo 123, apartado A Constitucional y Tratados Internacionales en materia laboral ratificados por México Ley Federal del Trabajo Contratos de Trabajo Contratos-Ley Reglamentos de Trabajo</p>	<p>Artículo 123 Apartado A, fracción XXIX Apartado B, fracción XI y XIII. Los Tratados internacionales en materia de seguridad social ratificados por México Ley del Seguro Social de 1973 Ley del Seguro Social de 1997 Ley del INFONAVIT Ley del ISSSTE Ley del ISSFAM Reglamentos de la Ley del Seguro Social</p>

²⁴ BUEN LOZANO, Néstor de, Derecho procesal, op. cit., nota 2, p. 81.

		Reglamentos de la Ley del ISSSTE Reglamentos de la Ley del ISSFAM Contratos de Trabajo, Contratos-Ley Acuerdos Generales dictados por los organismos de seguridad social
--	--	--

Cuadro 1. Diferencias entre conflictos laborales y conflictos de seguridad social

Cada vez es más complejo el conocimiento y resolución de los conflictos individuales de seguridad social debido a que el fenómeno de la globalización y las crisis financieras de los institutos gestores han favorecido la privatización de la seguridad social y el exceso de normatividad de difícil comprensión para el derechohabiente.

Hoy por hoy, los conflictos individuales de seguridad social ameritan la existencia de conocimientos especializados en el derecho de la seguridad social, el derecho fiscal, el derecho laboral, 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 Especializadas de Fondos para el Retiro, cuya organización, funcionamiento y actual problemática escapan del ámbito laboral.

La exigencia del conocimiento teórico-práctico del derecho laboral que se requerirá al personal adscrito a los tribunales laborales dependientes del poder judicial por disposición del artículo 123 constitucional, apartado A, fracción XX, será insuficiente para resolver las múltiples y disímiles controversias que plantean los asegurados, pensionados y beneficiarios contra el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las Administradoras de Fondos para el Retiro, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

C. La indebida regulación de los conflictos individuales de seguridad social en la Ley Federal del Trabajo

El artículo 1º de la Ley Federal del trabajo dispone textualmente:

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 la transcripción se sigue que el ordenamiento especializado en regular las relaciones individuales y colectivas de naturaleza laboral, lo es sin lugar a dudas 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 contenidos en el Código Obrero.

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social

En el caso de los conflictos individuales de seguridad social, al no existir una relación obrero-patronal, sino de órgano asegurador-asegurado entre los asegurados o pensionados así como sus respectivos beneficiarios y los institutos de seguridad social en virtud de la figura de la subrogación, que deriva del correspondiente pago de cuotas empleadas para el financiamiento de los seguros sociales que se otorgan, por consecuencia escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral.

D. Ausencia de normas adjetivas en las leyes de seguridad social

El mayor número de demandas interpuestas en las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje versa sobre el pago de las prestaciones derivadas de los seguros de riesgos de trabajo e invalidez.

Hasta el día de hoy ante la inexistencia de normas procedimentales en las leyes de seguridad social y sus diversas disposiciones reglamentarias para la calificación de un riesgo como profesional y la determinación de un estado de invalidez, se ha dejado en manos de los facultativos de Salud en el Trabajo del IMSS y de los peritos médicos que comparecen ante las autoridades laborales, la ardua tarea de calificar y valorar los padecimientos, permitiéndoles interpretar a su manera los manuales internos de los organismos de salud así como los preceptos legales y los alcances del espíritu regulador de las normas de índole laboral, pese a que no cuentan con la preparación técnica ni académica para ello, dado que su especialidad es la ciencia médica y no la jurídica.

A la comentada anomia legislativa se adiciona la falta de expedición de las tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de las incapacidades permanentes²⁵ resultantes de los riesgos de trabajo. Lamentablemente la aplicación de los antiguos, incompletos y anacrónicos artículos 513 y 514 de la Ley Federal del Trabajo vigente a partir de 1970, al no corresponden con los múltiples riesgos profesionales provocados por agentes físicos, químicos, biológicos, mecánicos, psicológicos a los que se encuentra expuesto el asegurado, también obstaculizan la justiciabilidad de las prestaciones derivadas de los seguros de riesgos de trabajo, al no operar en favor del asegurado la presunción de profesionalidad de aquellos padecimientos que si bien derivan del ambiente o actividad laboral no obran en el anacrónico artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo.

²⁵ De acuerdo con los artículos 515 y cuarto transitorio de la Ley Federal del Trabajo, se otorgó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social -previa opinión de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo-, un término de seis meses contados a partir del 1º de diciembre de 2012 para expedir las tablas de enfermedades de trabajo y de valuación de las incapacidades permanentes resultantes de los riesgos de trabajo y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, en lo concerniente al resto de los seguros sociales, esto es, la maternidad, vida, cesantía en edad avanzada, vejez y guarderías, la decisión de otorgar y pagar las respectivas prestaciones al estar supeditado a la reunión de diversos requisitos, tales como el cumplimiento de periodos de espera y semanas de cotización reconocidas por el organismo de seguridad social, a una edad establecida, a la muerte del asegurado o pensionado, a la baja en el régimen obligatorio, entre otras exigencias establecidos en las leyes de seguridad social y sus diversos reglamentos, bastará con la culminación del estudio de los hechos con las pruebas aportadas por las partes para que la autoridad cite a las partes y se pronuncie respecto de las prestaciones reclamadas, cuya naturaleza ameritan su otorgamiento y pago de manera pronta a los derechohabientes.

Por supuesto, que otro aspecto fundamental en la justiciabilidad de los derechos en materia de seguridad social lo es el cabal y oportuno cumplimiento del laudo que dicta la autoridad laboral, debido a que el derecho a la tutela judicial efectiva no culmina con el dictado de la resolución, sino involucra todo el proceso de ejecución de la misma.

Es común que como parte del cumplimiento el laudo, el trámite de la inclusión a nómina de aquellas prestaciones condenadas en un juicio laboral, indebidamente las JCA's se lo imponga a la parte obrera, y omita requerir a los organismos de seguridad social para que informen sobre el cumplimiento de la condena en los términos en que fue decretada, pues a fin de cuentas ellos son los que tienen la obligación de restituir los derechos de los asegurados y de sus beneficiarios que fueron vulnerados y dieron lugar a la interposición de un procedimiento laboral.

Asimismo, es común que la demora en el cumplimiento de los laudos obedezca a la falta de presupuesto de los institutos de seguridad social o que éstos simplemente después del tortuoso trámite de inclusión a nómina reduzcan en sede administrativa los montos de las prestaciones en dinero a que fueron condenados por las JCA's.

Es bajo este contexto, que de acuerdo con Francisco Cuevas²⁶ consideramos que es necesario crear en el Presupuestos de Egresos de cada año una partida específica para las autoridades responsables y, cuando se emita una resolución y éste haya causado estado, pero se omita cubrir a la parte actora las prestaciones condenadas o éstas le sean cubiertas administrativamente de manera incorrecta, la autoridad que decretó la condena le ordene directamente al responsable de dicha partida a que proceda a dar cumplimiento al laudo, sin ningún trámite administrativo interno de por medio.

Bibliografía

²⁶ CUEVAS GODÍNEZ, Francisco, El contencioso administrativo federal en México, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa-Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2012, p. 430

Repercusiones de la Reforma Laboral en los Conflictos de Seguridad Social

- BERNECKER, WALTHER L. (comp.), *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, México, UNAM-Colegio de México-Servicio Alemán de Intercambio Académico, 2004.
- BUEN LOZANO, Néstor de, *Seguridad Social*, México, Porrúa, 1995.
- , *Derecho procesal del trabajo*, México, Porrúa, 2014.
- CUADRA RAMÍREZ, José Guillermo, Medios alternativos de resolución de conflictos como solución complementaria de administración de justicia, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [Consulta: 22 de enero de 2017]. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/.../245/Becarios_134.pdf.
- CUEVAS GODÍNEZ, Francisco, El contencioso administrativo federal en México, en PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo y MUNIVE PÁEZ, Manuel Alejandro (coords.), *Derecho Administrativo*, México, Porrúa-Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 2012.
- Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares, Diario Oficial de la Federación, primera sección, 29 de abril de 2016, [Consulta: 18 de enero de 2017]. Disponible: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5435464&fecha=29/04/2016
- DÍAZ MADRIGAL, Ivonne, Nohemí, Legislación nacional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias. Avances en la reforma constitucional del sistema de justicia penal, *Letras Jurídicas*, número 31, enero-junio 2015.
- 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.
- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia laboral*, 28 de abril de 2016.
- Información proporcionada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través del Sistema de Solicitudes de Información INFOMEX.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Verónica Lidia, Anticonstitucionalidad del seguro de riesgos de trabajo y su problemática ante la reforma laboral, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, número 18, enero-junio de 2014.
- SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo y REYNOSO CASTILLO, Carlos, *La nueva legislación laboral mexicana*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.