

## RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Porfirio MARQUET GUERRERO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los mecanismos de solución de los conflictos de trabajo y de seguridad social*. III. *Los mecanismos de resolución de los conflictos de trabajo y de seguridad social*. IV. *Comentarios finales*. V. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La denominación misma del tema a tratar no ha sido uniforme en la doctrina del derecho del trabajo, y desde luego tampoco en la de la seguridad social. Al respecto, comenta el maestro Mario de la Cueva:

Lo mismo en la literatura extranjera que en la nuestra ha existido una situación caótica en torno a las palabras que deben usarse para nombrar los conflictos de trabajo: diferencias, según la ley francesa que organizó *Les Conseils de Proud'hommes*, controversias en el derecho italiano, en tanto que Gaspar Bayón Chacón y Eugenio Pérez Botija usan en España la palabra conflicto. La fracción XX del artículo 123 contiene las palabras diferencias o conflictos, que pasaron a varios de los artículos de la ley de 1931, así, a ejemplos, 40, fracción I, 342, 458..., pero prefirió la denominación conflicto para los de naturaleza económica.<sup>1</sup>

El propio maestro refiere que la comisión redactora del proyecto de Ley Federal del Trabajo que luego se aprobaría y entraría en vigor el 1o.

\* Profesor de Derecho del trabajo y de Derecho de la seguridad social, y director del Seminario de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho de la UNAM.

<sup>1</sup> Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1998, t. II, p. 509.

de mayo de 1970, de la cual él formaba parte, decidió unificar la terminología, y finalmente adoptó la palabra conflicto, "...la que utilizó invariablemente en la ley",<sup>2</sup> en buena medida en atención al significado que le asigna el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*: "lo más recio de un combate" y "punto en que aparece incierto el resultado de la pelea".

Independientemente de la palabra que se adopte para el desarrollo del tema a comentar, ya sea diferencias, conflictos o controversias, que finalmente pueden ser considerados como sinónimos para efectos de este trabajo, cabe señalar que tanto en el ámbito del derecho del trabajo como en el de la seguridad social pueden suscitarse éstos entre los diversos sujetos que interactúan en las situaciones cotidianas relativas a dichas disciplinas. Por otra parte, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, se trata de una circunstancia eminentemente temporal, pero además indeseable, pero más importante que el análisis de las controversias o conflictos es el cómo solucionarlos o resolverlos, y con ello restituir las relaciones a una situación de normalidad que permita la aplicación de las respectivas normas en el sentido para el que fueron creadas.

En relación a las expresiones "solución" o "resolución", también existen diferencias terminológicas, aunque algunas de sus acepciones también son sinónimas. Para Guillermo Cabanellas, "solución" puede significar: "Disolución. Resolución de problema, dificultad o duda. Pago. Satisfacción de deuda. Cumplimiento de obligación. Desenlace de un proceso. Fórmula para un arreglo. En lenguaje familiar, persona indicada para casarse con otra, por conveniencia".<sup>3</sup>

En tanto que "resolución" para el mismo autor puede significar acción o efecto de resolver o resolverse. Solución de problema, conflicto o litigio. Decisión, actitud. Firmeza, energía. Valor, arrojo, arresto. Expedición, prontitud, diligencia celosa. Medida para un caso. Fallo, auto, providencia.

De una autoridad gubernativa o judicial. Rescisión. Acto, hecho o declaración de voluntad que deja sin efecto una relación jurídica. Término, extinción. Destrucción. Análisis de un compuesto para su examen material o reflexivo. Atrevimiento, osadía. Cambio de una cosa reducida, luego a otra.<sup>4</sup> Como puede observarse, varios de los significados son similares,

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Carbanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, 11a. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta S. R. L., 1977, t. IV, p. 126.

<sup>4</sup> *Ibidem*, t. III, p. 571.

sin embargo el término “solución” parece ser más amplio, por ejemplo en la acepción procesal de “desenlace de un proceso”, en tanto que “resolución” es más preciso, en particular en la acepción de “fallo, auto, providencia de autoridad gubernativa o judicial”; de modo que la primera no necesariamente implica la intervención de una autoridad esencialmente jurisdiccional, aunque orgánicamente pueda ser administrativa, en tanto que la segunda sí.

Estas determinaciones terminológicas, tanto la expresión y significado de “conflicto”, como el de “resolución”, parecen claramente adoptadas por la Ley Federal del Trabajo (LFT), particularmente en el texto del artículo 604, que expresamente indica:

Corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600, fracción IV.

De acuerdo a lo antes expresado, para efectos de este trabajo se emplearán preponderantemente los términos “conflictos” y “resoluciones”. Particularmente respecto de este último, en su acepción procesal, que implica la intervención de instancias sustancialmente jurisdiccionales, aunque con frecuencia se trata de entidades orgánica y formalmente administrativas.

Para poder tratar el tema de la resolución de las controversias, conflictos o diferencias laborales y de seguridad social, resulta conveniente determinar, así sea brevemente, en qué consisten éstos.

Por otra parte, en atención a la diversidad de características específicas entre el derecho del trabajo y la seguridad social, y sin pretender ahora analizarlas, sí es importante al menos hacer referencia a los conflictos que pueden suscitarse en una y en otra disciplina.

### *1. Los conflictos laborales*

Precisar en qué consisten las controversias o los conflictos laborales no resulta tan simple como parece a primera vista, ya que incluso la esencia del derecho del trabajo ha sido para la doctrina un tema de discu-

sión. Para algunos autores, como el argentino Guillermo Cabanellas, por ejemplo, el derecho del trabajo:

Abarca el conjunto de normas positivas y doctrinas referentes a las relaciones entre el capital y la mano de obra, entre empresarios y trabajadores (intelectuales, técnicos, de dirección, fiscalización o manuales), en los aspectos legales, contractuales y consuetudinarios de los dos elementos básicos de la economía; donde el Estado, como poder neutral y superior, ha de marcar las líneas fundamentales de los derechos y deberes de ambas partes en el proceso general de la producción.<sup>5</sup>

El propio Cabanellas menciona a otros autores que amplían el concepto anterior, como es el caso de Gallart Folch, para quien el derecho del trabajo es “el conjunto de normas jurídicas dirigidas a regular las relaciones del trabajo entre patrones y obreros; y, además, otros aspectos de la vida de estos últimos, pero precisamente en su condición de trabajadores”.<sup>6</sup> En un sentido más genérico, puede proponerse como idea del derecho del trabajo la de ser un conjunto de normas, principios e instituciones que regulan las vicisitudes entre los sujetos de las relaciones de trabajo. La última parte del concepto de Gallart Folch, así como la idea propuesta respecto del derecho del trabajo, permiten ampliar el campo de aplicación de esta disciplina no sólo a la estricta relación entre trabajadores y patrones, sino también a otros aspectos de la vida de los trabajadores, lo cual va a repercutir también en la posibilidad de conflictos o controversias laborales que no necesariamente se agotan en la relación directa obrero patronal, como se comentará más adelante; desde luego, en el entendido de que la materia de la relación necesariamente estará vinculada con el trabajo subordinado.

Es oportuno, entonces, señalar que los conflictos o controversias de trabajo pueden describirse como las diferencias que se suscitan entre los sujetos de las relaciones de trabajo, en ocasión de la normatividad aplicable a éstas; si bien algunos autores proponen definiciones o descripciones más específicas, como la que indica que son las diferencias que se suscitan entre trabajadores y patrones, únicamente entre éstos o solamente entre aquéllos, en ocasión o con motivo de la creación, modificación, suspensión o extinción de las relaciones individuales o colectivas de trabajo.

<sup>5</sup> *Ibidem*, t. I, p. 647.

<sup>6</sup> *Ibidem*, t. I, p. 648.

En este orden de ideas, los conflictos de trabajo se pueden dividir desde tres enfoques o puntos de vista diferentes: el que se refiere a los sujetos protagonistas; el que se ocupa del interés que está en debate; así como el relativo a la naturaleza intrínseca de la controversia misma.

Por lo que se refiere a la clasificación que atiende a los sujetos que intervienen en ellos, éstos pueden ser: entre trabajadores y patrones, que en otra época le llamaban “obrero-patronales”; entre trabajadores o “inter-obreros”; entre patrones o “inter-patronales”, si bien es difícil que se presenten en la práctica; entre un sindicato de trabajadores contra un trabajador u “obrero-sindicales”; entre dos sindicatos o “intersindicales”; así como entre sectores diversos dentro de un mismo sindicato, que podrían denominarse “intra-sindicales”.

Respecto a la clasificación de los conflictos considerando el interés que está en debate, éstos se pueden dividir en individuales y colectivos, según si lo que se discute repercute en el ámbito jurídico de uno o varios trabajadores, o bien en el de toda la colectividad que labora en un establecimiento, en una empresa o incluso en la misma rama de actividad industrial.

La clasificación en atención a la naturaleza intrínseca de la controversia presenta conflictos de naturaleza jurídica, cuando lo que se discute es un problema de interpretación o de cumplimiento de una norma laboral preexistente; o bien de carácter económico, cuando lo que está en debate es la creación, modificación, suspensión o extinción de las condiciones o de las relaciones colectivas mismas de trabajo, igualmente en un establecimiento, en una empresa o en una rama de actividad económica o industrial.

En un sentido similar se manifiesta el laboralista uruguayo Américo Plá, cuando señala que: “Resultaría sumamente artificial y peligroso sostener que sólo existen conflictos de trabajo cuando se pretende la aplicación de normas específicamente laborales. Ello introduciría un elemento polémico que podría dar origen a interminables discusiones y constituir un factor de inseguridad”, por lo que concluye afirmando que: “Conflicto de trabajo es toda contienda derivada de una relación laboral”.<sup>7</sup> Respecto de la clasificación de los conflictos, Plá Rodríguez alude básicamente a criterios similares a los antes expuestos, aunque denominándolos individuales y colectivos por una parte, así como de derecho y de interés, a los que antes se

<sup>7</sup> Plá Rodríguez, Américo, “La solución de los conflictos de trabajo (estudio preliminar)”, *La solución de los conflictos laborales (perspectiva iberoamericana)*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1985, t. I, p. 16.

denominó jurídicos y económicos. Como también señala este autor, el análisis sobre los conflictos es importante “porque no es posible encarar el tema de la solución, sin previamente haber distinguido las clases de conflictos que derivan de las mismas”.<sup>8</sup>

## 2. *Los conflictos de la seguridad social*

La doctrina no se ha ocupado de estos conflictos con la misma frecuencia que con los conflictos de trabajo, sin embargo es posible encontrar algunas semejanzas entre unos y otros.

En este orden de ideas, se pueden clasificar los conflictos de seguridad social desde el punto de vista de los sujetos entre quienes se suscitan las diferencias o controversias, así como también es posible clasificarlos atendiendo a la naturaleza de la materia misma de la controversia.

Respecto del primer criterio, se advierten posibles conflictos entre las instituciones de seguridad social y los asegurados, los beneficiarios de éstos, así como en contra de los patrones y demás sujetos obligados. Es posible también plantear, al menos en la teoría, controversias de asegurados y/o beneficiarios entre sí, aunque en la práctica es difícil concretarlos entre asegurados, pero no así entre beneficiarios, en especial cuando pretenden ser del mismo asegurado fallecido, lo cual ocurre con alguna frecuencia. También es difícil encontrar en la práctica conflictos concretos entre instituciones, aunque en teoría pudiera discutirse, por ejemplo, algún caso de afiliación que la normatividad no resuelva con claridad y precisión en relación a una institución específica.

A este respecto, es interesante mencionar dos acontecimientos de la historia mexicana reciente en materia de seguridad social, que en el plano de la teoría podrían considerarse como de potencial controversia entre dos instituciones respecto de la definición de la afiliación obligatoria de sectores importantes de trabajadores:

- Uno se refiere a las reformas y adiciones al artículo 3o. constitucional y las consecuentes adiciones a la LFT, que determinaron que las universidades e instituciones de educación superior autónomas, por ley, quedarían sujetas en materia de relaciones laborales al artículo 123 constitucional en su apartado “A”, y en consecuencia a la citada

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 17.

LFT, por lo que de manera natural en materia de seguridad social podría haberse entendido que quedarían obligadas a afiliarse al régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), previsto en la Ley del Seguro Social (LSS), así como al régimen habitacional del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), no obstante que varias de ellas ya estaban afiliadas para estos efectos al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), previsto en su respectiva ley. Finalmente, por razones prácticas el problema se resolvió en los términos establecidos por el artículo 353-U de la propia LFT, en el sentido de que “los trabajadores de las universidades e instituciones a las que se refiere este capítulo disfrutarán de sistemas de seguridad social en los términos de sus leyes orgánicas, o conforme a los acuerdos que con base en ellas se celebren...”

- El otro caso se suscitó a la inversa, cuando al haberse estatizado la actividad bancaria las instituciones de crédito quedaron sujetas en sus relaciones de trabajo al régimen del artículo 123 constitucional en su apartado “B”, según se determinó en 1982 mediante la adicionada fracción XIII bis del referido precepto, por lo que igualmente podría haberse considerado que en materia de seguridad social dichas instituciones quedarían sujetas al régimen de la Ley del ISSSTE, lo cual finalmente no ocurrió cuando por razones prácticas semejantes el artículo 5o., tercer párrafo de la Ley Reglamentaria de la citada fracción constitucional adicionada, expresamente determinó que “los trabajadores de las instituciones quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, con lo cual se previno la posibilidad de un conflicto o controversia interinstitucional.

Por lo que hace al segundo criterio, las controversias pueden versar respecto de las prestaciones y/o los servicios que las instituciones proporcionan a sus derechohabientes, así como a sus beneficiarios, o bien en relación con la aplicabilidad o cuantía de las aportaciones de seguridad social que deben cubrir los patrones y demás sujetos obligados.

La determinación precisa del panorama relativo a los conflictos, tanto de trabajo como de seguridad social, resulta importante para establecer tanto la idoneidad de los mecanismos o posibilidad de su solución o re-

solución, como también la de la determinación en su caso de las instancias competentes para el conocimiento y trámite de los procedimientos respectivos, y la consecuente resolución que dichas instancias puedan emitir.

## II. LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Si bien existen diferencias específicas entre los mecanismos de solución de conflictos entre los estrictamente laborales y los de seguridad social, se ha estimado conveniente para efectos de este trabajo tratarlos conjuntamente, a reserva de hacer las precisiones específicas cuando ello se requiera, particularmente cuando se aborde la vía jurisdiccional.

Como se ha señalado en otra oportunidad:

En el derecho del trabajo la mejor solución de los conflictos no necesariamente se obtiene por la vía jurisdiccional, que siempre implica definir a un vencedor y a un vencido, y que por ello deja secuelas de resentimiento social, que en algunos casos perturban el normal desarrollo de las relaciones laborales. En particular, los conflictos colectivos planteados por los trabajadores, en su gran mayoría, no son sometidos a la jurisdicción laboral sino al equilibrio natural entre los factores de la producción, determinado en buena medida por el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, puede afirmarse que los mecanismos para la solución de los conflictos en comento pueden ser de carácter autocompositivo, cuando los propios protagonistas del conflicto llegan a ponerse de acuerdo, ya sea de manera espontánea o bien inducida por algún tercero, que sólo interviene en ese sentido pero que no se pronuncia en favor de ninguna de las partes, ni menos aún emite una resolución; o bien heterocompositivo, cuando se requiere la intervención de un tercero, que en este supuesto sí emite una resolución imperativa que obliga a ambas partes. En este sentido, cuando la solución requiere de la intervención imperativa de un tercero y éste es el que determina cómo dirimir el conflicto,

<sup>9</sup> Marquet Guerrero, Porfirio, "La justicia en materia del trabajo y seguridad social", *Los grandes problemas jurídicos. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz-Massieu*, México, Porrúa, 1995, pp. 183 y 184.



puede hacerse referencia a un mecanismo de resolución más específico, que a una solución, que es una expresión más genérica.

En otras palabras, se utilizará el término “solución” para hacer referencia a los mecanismos de autocomposición, y la expresión “resolución” para las fórmulas heterocompositivas.

Los mecanismos de autocomposición, a su vez, pueden dividirse en la conciliación y en la mediación, en tanto que los heterocompositivos pueden, a su vez, diferenciarse en la fórmula del arbitraje y la vía jurisdiccional, entendida ésta en un sentido amplio, como se explicará posteriormente.

### 1. *La conciliación*

Los laboristas franceses G. H. Camerlynck y G. Lyon-Caen opinan que:

El procedimiento de conciliación tiende a la aproximación de los puntos de vista antagónicos, hasta la aceptación de una solución de tipo transaccional, es decir, contractual. Comparable a la negociación diplomática, la conciliación no debe suscitar la idea de un juicio. Si se realiza con éxito, finaliza con la redacción de un acta de conciliación que registra el acuerdo efectuado. En caso contrario, se levanta un acta de no-conciliación.<sup>10</sup>

Los mismos autores agregan que la conciliación puede incluir la presencia de terceros que procuren aproximar las posiciones de las partes.

Salvo la expresión “transaccional”,<sup>11</sup> las demás características de la conciliación expuestas por los profesores de la Universidad de París son aplicables a la misma figura que se menciona en el derecho mexicano del trabajo, desde la fracción XX del original artículo 123 constitucional, hasta diversas disposiciones de la LFT, en las que los aludidos terceros pueden ser diferentes autoridades del trabajo, particularmente las propias juntas de conciliación, así como las de conciliación y arbitraje, tanto en el ámbito local como en el federal, según puede verse de lo dispuesto por los artículos 591, 603 y 876, entre otros, de la LFT.

<sup>10</sup> Camerlynck, G. H. y Lyon-Caen, G., *Derecho del trabajo*, 5a. ed., trad. de Juan M. Ramírez Martínez, Madrid, Aguilar, 1974, p. 510.

<sup>11</sup> Al respecto se considera lo establecido por los artículos 123, apartado “A”, fracción XXVII, inciso *h*), de la Constitución, así como 5o., fracción XIII, y 33 de la LFT, que no admiten la renuncia de derechos en perjuicio de los trabajadores.

En sentido amplio, puede considerarse que la conciliación entre las partes puede producirse directamente sin haber acudido ninguna de ellas ante alguna autoridad laboral, o bien con la presencia de las autoridades antes aludidas, si alguno de los sujetos en conflicto, principalmente el trabajador, acudió ante alguna Junta de Conciliación o de Conciliación y Arbitraje; caso en el cual el acuerdo puede concretarse en el momento procesal específicamente dedicado a ello en cada procedimiento, según lo establece la LFT en sus artículos 600, fracción I, respecto del procedimiento ante las juntas de conciliación; 876, para el procedimiento ordinario; 895, para el procedimiento especial; 906, fracciones III y IV, para el procedimiento de los conflictos colectivos de naturaleza económica, así como 926, para el procedimiento de huelga o en cualquier otro momento, considerando que la LFT no sólo no lo prohíbe, sino que en algunos casos así lo establece expresamente, como en el artículo 901, relativo a los conflictos colectivos de naturaleza económica, que al respecto establece textualmente: “En la tramitación de los conflictos a que se refiere este capítulo, las juntas deberán procurar, ante todo, que las partes lleguen a un convenio. A este fin, podrán intentar la conciliación en cualquier estado del procedimiento, siempre que no se haya dictado la resolución que ponga fin al conflicto”.

Por otra parte, al margen de la LFT la solución autocompositiva por medio de la conciliación se procura también por autoridades administrativas, tanto locales como federales, especialmente en relación con conflictos de carácter colectivo, en consideración a la afectación que éstos pueden ocasionar no sólo a un grupo de trabajadores más o menos numeroso, sino también a terceros que en algunos casos son afectados en su carácter de usuarios o beneficiarios del suministro de bienes o de la prestación de determinados servicios.

Particularmente en el ámbito federal, el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a los asuntos que corresponde despachar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, incluye en su fracción II, la de “Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas”, lo que implícitamente le permite intervenir en los conflictos de trabajo propiciando su solución autocompositiva por medio de la conciliación, para lo cual en el artículo 2o. de su Reglamento Interior, publicado en el *Diario Oficial de La Federación* del 18 de agosto de 2003, establece la Unidad de Funcionarios Conciliadores. En general, en el ámbito local, las le-

yes administrativas respectivas de cada entidad federativa establecen una estructura similar.

El carácter de la conciliación es obligatorio, en el sentido de que las partes deben agotar esa posibilidad antes de iniciar propiamente la fase contenciosa ante una autoridad jurisdiccional, tratándose de las acciones que deben tramitarse por medio de los procedimientos ordinario, especial, colectivo de naturaleza económica y de huelga.

La conciliación, en cambio, es potestativa tratándose del procedimiento ante las juntas de conciliación, según se establece expresamente de lo dispuesto por los artículos 591, fracción I, y 603 de la LFT; el primero de los cuales establece que dichas juntas actuarán como “instancia conciliatoria potestativa para los trabajadores y los patrones”. Es también potestativa la conciliación que deben procurar las autoridades administrativas del trabajo, tales como las procuradurías de la defensa del trabajo, federal y locales, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las autoridades administrativas del trabajo de las entidades federativas.

## 2. *La mediación*

Los ya citados laboristas franceses, G. H. Camerlinck y G. Lyon-Caen, describen a la mediación como: “Un procedimiento intermedio entre la conciliación y el arbitraje, provisto de una cierta flexibilidad y en el que el mediador no tiene como misión zanjar las diferencias”.<sup>12</sup>

En la legislación francesa, la mediación era inicialmente facultativa y posteriormente se consideró como obligatoria en ciertos casos. El procedimiento tiene dos fases: una de investigación, en la cual el mediador, que puede ser libre o designado por las partes o bien por un funcionario del Estado, asume el papel de instructor, recabando la documentación relacionada con el caso, así como la información que se considere necesaria; en una segunda fase, el mediador propone una recomendación que se expresa mediante proposiciones concretas y razonables, las cuales se ponen a consideración de las partes, quienes pueden o no aceptarlas.

Por lo que hace a la legislación mexicana, cabe señalar que la LFT no utiliza expresamente la palabra “mediación” para aludir a fórmulas de solución autocompositiva de los conflictos de trabajo. Es interesante mencionar, sin embargo, que al establecer el artículo 530, en su fracción

<sup>12</sup> Camerlinck, G. H. y Lyon-Caen, G., *Derecho del trabajo*, op. cit., nota 10, p. 512.

III, entre las facultades de la figura de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, tanto en el ámbito local como en el federal, la de “proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas”, de hecho, y sin precisar-lo así formalmente, está reconociendo el mecanismo de la “mediación” como fórmula idónea para propiciar la solución de los conflictos laborales, aunque en estricto sentido las actas que se mencionan, y cuyo contenido corresponde a un convenio, tendrían que ser posteriormente ratificadas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, y aprobada por ésta, “siempre que no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores”, según lo establece de manera general el artículo 33 de la misma LFT.

En atención a que la LFT no define concretamente en qué consiste la conciliación y tampoco se ocupa de la mediación, aunque no la prohíbe, en la práctica se les confunde, de modo que frecuentemente tanto los conciliadores adscritos a las juntas de conciliación y de conciliación y arbitraje, como los adscritos a autoridades administrativas del trabajo y los procuradores auxiliares de la defensa del trabajo, cuya función legal se adecua en mayor medida a la mediación, procuran la solución de los conflictos de trabajo conciliando o mediando a modo de inducir a las partes a lograr una solución autocompositiva, la cual por razones de seguridad jurídica es preferible que conste en un convenio, mismo que con independencia de cómo se haya logrado, y como ya se ha dicho, debe ratificarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje<sup>13</sup> y ser aprobada por ésta si no contiene renuncia de los derechos de los trabajadores, según lo establece el artículo 33 de la misma LFT.

Cabe señalar, que el legislador le dio tal importancia a las soluciones autocompositivas de los conflictos de trabajo que se hacen constar en un convenio, que la LFT, por una parte, en el artículo 600 en su fracción VII, faculta a las juntas federales de conciliación para “De ser procedente, aprobar los convenios que les sean sometidos por las partes...”, facultad que se hace extensiva a las juntas locales de conciliación en los términos previstos por el artículo 603 de la misma ley laboral; por otra parte, en el artículo 706 del mismo ordenamiento, en el que se establece el principio general de que todo lo actuado ante una junta incompetente será nulo, se determina como excepción, y en consecuencia se declaran

<sup>13</sup> Deliberadamente no se emplea la expresión “competente”, en atención a lo dispuesto por el artículo 706 de la LFT.

como válidas las actuaciones respectivas, “cuando se haya celebrado un convenio que ponga fin al negocio, en el periodo de conciliación”. Dicho de otra manera, cuando se celebra un convenio que pone fin a un conflicto en el periodo de conciliación de una audiencia en un procedimiento laboral tramitado ante una junta incompetente, las actuaciones correspondientes conservan su validez y no podrá promoverse una nulidad de actuaciones que por tal motivo incluya ese convenio.

Finalmente, no obstante que la legislación en materia de seguridad social no alude expresamente a mecanismos o fórmulas autocompositivas para la solución de los conflictos de dicha disciplina, no hay norma alguna que lo impida, por lo cual todo lo antes expresado al respecto en relación a los conflictos de trabajo se puede aplicar a los de seguridad social.

### III. LOS MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE TRABAJO Y DE SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. *El arbitraje*

Como igualmente se comentó en otra oportunidad, esta figura:

Entra dentro de las fórmulas de heterocomposición, en la medida en que es un tercero el que va a conocer y resolver el conflicto. Sin embargo, el arbitraje tradicional se refiere a un árbitro particular o juez circunstancial, designado por las partes, en tanto que en determinados sistemas se ha establecido un arbitraje permanente e institucionalizado, parcialmente obligatorio, como en el caso de México, en que los conflictos individuales y los colectivos planteados por los patrones deben ser conocidos y resueltos por las juntas de conciliación y arbitraje; en tanto que los colectivos planteados por los trabajadores, en general sólo son del conocimiento de dichas juntas, si los propios trabajadores someten el conflicto a su conocimiento.<sup>14</sup>

Si bien en el sistema jurídico mexicano el término “arbitraje”, en sentido amplio, puede aplicarse tanto para el privado, circunstancial y convencional, como para el público, social, permanente e institucional, considerando la denominación que desde la fracción XX del artículo 123, apartado “A” constitucional, se da a los órganos ordinarios de la jurisdicción laboral como juntas de conciliación y arbitraje, así como también la que la

<sup>14</sup> Marquet Guerrero, Porfirio, *op. cit.*, nota 9, p. 185.

fracción XII del apartado “B” del mismo precepto constitucional asigna al órgano de justicia laboral para los trabajadores al servicio del Estado, como Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en realidad en atención a que los órganos antes citados ejercen una función esencialmente jurisdiccional, tesis confirmada desde 1924 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el término “arbitraje” en sentido estricto debe limitarse a los casos en que las partes convienen en la designación de un árbitro o de una comisión arbitral para que resuelva un conflicto en particular, de modo que la actuación de los otros órganos ya mencionados quedan comprendidas en la hipótesis de las resoluciones jurisdiccionales.

El único precepto en el que la LFT hace referencia expresa al arbitraje en sentido estricto, como fórmula de resolución de conflictos de trabajo, es el artículo 469, en su fracción III, que establece que la huelga terminará: “Por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes”.

## 2. *La jurisdicción del trabajo*

La doctrina en general, y la constitucional en particular, distingue las funciones del Estado en legislativa, administrativa y jurisdiccional, las cuales resultan cada vez más difíciles de deslindar de manera tajante, en atención a la creciente complejidad de los Estados contemporáneos.

La función jurisdiccional generalmente ha sido encargada al órgano judicial de cada país, sin embargo, la complejidad de los conflictos de diversa índole ha propiciado la creación de jurisdicciones especializadas, lo que ha sido reconocido incluso por los autores de teoría general del proceso, como Cipriano Gómez Lara,<sup>15</sup> José Castillo Larrañaga<sup>16</sup> y Carlos Cortés Figueroa, quien expresa que (este último):

Un primer camino estriba en distinguir entre jurisdicción ordinaria y jurisdicciones especiales. La primera, es aquella que tradicionalmente se ha confiado a los órganos judiciales en sentido estricto, los cuales se ocupan de los asuntos que genéricamente indican las leyes, sin restricción especial en lo tocante a la materia o a las personas (por ejemplo, los tribunales comunes del Distrito Federal. Véase artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica

<sup>15</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría del proceso*, México, UNAM, 1974, p. 101.

<sup>16</sup> Castillo Larrañaga, José y Pina, Rafael de, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1969, pp. 56 y 579.

de los Tribunales del Fuero Común del D. F.). La jurisdicción se dice en cambio, que es especial cuando se desenvuelve por órganos de excepción y para ciertas clases de asuntos o en relación con determinados grupos de personas (como la jurisdicción administrativa, la del trabajo, la militar, etcétera).<sup>17</sup>

En la actualidad, la jurisdicción del trabajo se presenta diversificada, ya que pueden distinguirse las siguientes:

- La que podría denominarse “ordinaria”, para hacer referencia a la que ejercen las juntas de conciliación y arbitraje, creadas desde la expedición de la Constitución de 1917, en el ya citado artículo 123, ahora apartado “A”, fracción XX, misma que puede ser local o federal y que resulta aplicable a los conflictos que se suscitan en ocasión de la aplicación de la normatividad derivada de dicho precepto constitucional, que comprende de manera particular a la LFT.
- La “jurisdicción laboral burocrática federal”, prevista en la también citada fracción XII del apartado “B” del artículo 123 constitucional, que se deposita a su vez en diferentes órganos para varios sectores de los trabajadores públicos. En el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, para los conflictos en los que son parte los trabajadores al servicio del Estado en general; en el Consejo de la Judicatura Federal, para resolver los conflictos que se suscitan entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores; así como en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a las controversias entre el propio máximo tribunal y quienes le prestan sus servicios.
- La “jurisdicción burocrática local”, que se deriva de las disposiciones que las legislaturas de las entidades federativas han expedido para regular las relaciones laborales entre los gobiernos locales y municipales con los trabajadores a su servicio, en reglamentación de lo dispuesto por los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, de la Constitución.

En cada uno de los regímenes jurisdiccionales mencionados, las normas correspondientes establecen tanto las instancias competentes con su

<sup>17</sup> Cortés Figueroa, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, México, Cárdenas, Editores y Distribuidores, 1974, p. 109.

respectiva estructura orgánica, como los procedimientos aplicables de acuerdo al tipo de conflictos que se regulen.

### 3. *La jurisdicción en materia de seguridad social*

No obstante la complejidad y el elevado número de conflictos de seguridad social que actualmente se tramitan ante diversas instancias, resulta que no existe una jurisdicción especializada y autónoma en esta materia, sino que las controversias que se suscitan entre los diversos sujetos que interactúan en esta disciplina se tramitan y se resuelven ante jurisdicciones que originalmente fueron establecidas para atender otro tipo de conflictos, como son los de carácter estrictamente laboral y los de naturaleza fiscal y administrativa, ambas instancias esencialmente diferentes de la problemática de la seguridad social.

En efecto, en relación a los conflictos en los que el IMSS es parte, el artículo 295 de la LSS establece que:

Las controversias entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta ley otorga, deberán tramitarse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en tanto que las que se presenten entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, se tramitarán ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Respecto de los conflictos en los que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) interviene, el artículo 53 de su ley determina que “Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad que establece el artículo anterior”. Por su parte, el artículo 54 de la misma ley establece que: “Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad, se resolverán por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Por lo que hace a los conflictos que se susciten entre el ISSSTE y sus derechohabientes en materia de pensiones civiles, la instancia competente resulta ser el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos que establece el artículo 11, fracción VI, de su Ley Orgánica. El mismo precepto, en su fracción V, determina la competencia de dicho Tribunal respecto a los conflictos relativos a las pensiones y prestaciones so-



ciales que las leyes concedan a las fuerzas armadas mexicanas: ejército, armada y fuerza aérea, refiriéndose implícitamente al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). En estricta congruencia normativa, estas controversias deberían ser competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que es el órgano correlativo a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Cabe apuntar, además, que la ley no admite la posibilidad de conflictos entre el ISSSTE o el ISSFAM con el Estado, en su carácter de sujeto obligado en ambas leyes de seguridad social.

La falta de objetividad y uniformidad de criterios para delimitar la jurisdicción de la seguridad social, así como sus importantes diferencias de fondo entre los conflictos laborales y los de seguridad social, han propiciado que las resoluciones en relación a estos últimos muchas veces se emiten con base en enfoques o criterios ajenos a su naturaleza, por lo que desde hace ya muchos años se ha planteado la conveniencia de crear una jurisdicción especializada en seguridad social que incluyera los conflictos en los que las diversas instituciones ya mencionadas (IMSS, Infonavit, ISSSTE e ISSFAM) fuesen parte, tanto por lo que se refiere a los derechos y las prestaciones de los derechohabientes, como por lo que hace a las cargas de los patrones y demás sujetos obligados, sin desconocer que en el caso del ISSFAM y los miembros de las fuerzas armadas no se configuran relaciones de trabajo, pero sí de seguridad social.

En sentido semejante se expresan Juan Francisco Rocha Bandala y Fernando Franco González Salas, quienes textualmente opinan:

Ni la jurisdicción laboral que ejerce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por una parte, ni la jurisdicción fiscal que corre a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), son adecuadas para conocer de las demandas formuladas por los asegurados, sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, con motivo de la aplicación de la Ley del Seguro Social. Se funda tal opinión en la circunstancia de que constitucionalmente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para resolver conflictos de seguridad social, por rebasar dichos conflictos la competencia que la Constitución le fija, y en segundo lugar en virtud de la estructura y composición de los tribunales de trabajo que no corresponde a las partes que intervienen en los litigios, pudiéndose hacer esta reflexión aplicable al Tribunal Fiscal de la Federación, que a mayor abundamiento en materia de seguri-

dad social, carece de la estabilidad y de la fijeza que exigen la seguridad social y la buena administración de justicia.<sup>18</sup>

#### 4. *Los procedimientos administrativos como mecanismos para resolver conflictos de trabajo y de seguridad social*

Tanto en la aplicación de las normas de trabajo como en las de seguridad social existen procedimientos administrativos, básicamente de dos tipos, desde el punto de vista de sus objetivos:

Los que se refieren a la tramitación de la solicitud de una prestación, de un servicio o de una determinada declaración, a las cuales la autoridad emite una resolución que concede o niega la prestación o el servicio o la declaración solicitada. Por otra parte, los que se tramitan en forma de litigio o juicio entre partes, con expresión de puntos de vista, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, al final de los cuales la autoridad emite una resolución que dirime un conflicto. Para los efectos de este trabajo, sólo se hará referencia a los segundos.

##### A. *Procedimientos administrativos previstos en la LFT y sus reglamentos*

###### a. El procedimiento relativo al recurso de inconformidad en materia de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas

Se ejerce por el sindicato titular del contrato colectivo de trabajo o el administrador del contrato-ley aplicable, o bien, por la mayoría de los trabajadores al servicio del patrón obligado; se presenta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en contra de los patrones en relación al contenido de la declaración fiscal de éstos, a efecto de determinar si dicha declaración contiene irregularidades en perjuicio de los trabajadores.

El fundamento legal está previsto en los artículos 121 y 122 de la LFT, en tanto que el procedimiento está contenido en el Reglamento de

<sup>18</sup> Rocha Bandala, Juan Francisco y Franco González Salas, José Fernando, *La competencia en materia laboral. Evolución. Los tribunales de seguridad social. Una necesidad*, México, Cárdenas, Editores y Distribuidores, 1975, pp. 294 y 295.

los artículos 121 y 122 de la LFT. El artículo 14 de dicho Reglamento establece que las objeciones de los impugnantes podrán formularse dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que concluya el periodo en el que los anexos de la Declaración Fiscal del patrón hayan quedado a disposición de los trabajadores, ya sea en las oficinas de la empresa o en la Oficina Federal de Hacienda, o como se denomine a la unidad administrativa correspondiente. De declararse procedente y fundado por la autoridad (SHCP), se puede determinar un reparto adicional de utilidades en beneficio de los trabajadores impugnantes.

Es oportuno comentar que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 26 del Reglamento, los sindicatos de trabajadores o la mayoría de los trabajadores objetantes podrán hacerse representar y asesorar por las autoridades de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. El artículo 28 del mismo Reglamento establece el funcionamiento permanente de la Comisión Intersecretarial para la Participación de Utilidades a los Trabajadores, integrada por un número igual de funcionarios designados por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Trabajo y Previsión Social, entre cuyas facultades se encuentra la de atender las quejas que presenten los trabajadores por el incumplimiento del propio Reglamento, por parte de la autoridad, así como precisar los criterios que deberán seguir las autoridades en la aplicación de este derecho, entre otras.

- b.* El procedimiento relativo al recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en contra de resoluciones emitidas por una autoridad laboral administrativa

Es aplicable a las resoluciones, en general, emitidas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), si bien puede mencionarse en particular la relativa al registro de sindicatos federales (artículo 365 de la LFT),<sup>19</sup> que en la práctica se ha hecho extensiva a resoluciones en virtud de las cuales esta autoridad toma nota de cambios en la directiva de los sindicatos, los que en ocasiones derivan de decisiones internas de carácter disciplinario; el recurso se debe interponer ante la misma dependen-

<sup>19</sup> Al respecto, cabe comentar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la jurisprudencia 101/2004, determinó que este recurso administrativo no es obligatorio para los sindicatos de trabajadores, por lo que éstos pueden optar por acudir al juicio de amparo indirecto ante un juez de distrito.

cia que emite el acto impugnado a efecto de que sea resuelto por el superior jerárquico del funcionario que emitió la resolución, a menos que se trate del propio titular de la dependencia, caso en el cual dicho funcionario deberá emitir la resolución correspondiente. El fundamento legal y el procedimiento respectivo están previstos por los artículos 83 y siguientes de la Ley Federal antes citada.

Es aplicable también en contra de actos de la misma dependencia en materia de imposición de las sanciones previstas en el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, según lo establece el artículo 42 de dicho Reglamento, que señala que: “Las resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, podrán ser impugnadas en los términos que dispongan las leyes que regulen el procedimiento administrativo que resulten aplicables”. El plazo para la interposición de este recurso es de quince días contado a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución que se recurra.

### *B. Procedimientos administrativos previstos en la LSS y sus reglamentos*

#### *a. El procedimiento relativo al recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la LSS*

Este procedimiento procede cuando los patrones y demás sujetos obligados, así como los asegurados o sus beneficiarios, consideren impugnabile algún acto definitivo del IMSS, en virtud de afectar de alguna manera sus derechos. El recurso se debe interponer ante el Consejo Técnico o los consejos consultivos delegacionales del IMSS, cuya integración es tripartita, según el acto impugnado de que se trate, de acuerdo a las reglas de procedimiento que establece el Reglamento del Recurso de Inconformidad. El plazo para interponer este recurso es de quince días hábiles a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto definitivo que se impugne, según lo establece el artículo 6o. del Reglamento.

Es importante comentar que este Reglamento establece, en su artículo 27, que el presidente del Consejo Consultivo Delegacional respectivo, cargo que recae en el correspondiente titular de la Delegación del IMSS, según dispone el artículo 116, fracción I, del Reglamento de Organización Interna del IMSS, “tendrá la facultad de vetar el proyecto de resolu-

ción de este cuerpo colegiado, cuando éste implique inobservancias a la Ley del Seguro Social o a sus reglamentos; o bien, no se ajuste a los acuerdos del Consejo Técnico o a los lineamientos generales del Instituto”. Cabe señalar que a partir de las reformas de 2001, este recurso se considera optativo para los patrones, los asegurados y los beneficiarios de éstos.

*b. El procedimiento relativo a la queja administrativa prevista en el artículo 296 de la LSS*

Los derechohabientes podrán interponer esta queja administrativa ante las instancias administrativas de atención y orientación al derechohabiente, la cual tendrá la finalidad de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculados con la prestación de los servicios médicos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo impugnabile a través del recurso de inconformidad.

De conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 3o. del Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el IMSS, que regula el procedimiento respectivo, “las quejas serán resueltas mediante acuerdos que emitan las comisiones correspondientes del Consejo Técnico, de los consejos consultivos regionales y delegacionales, y de las juntas de gobierno de las UMAE, según corresponda, considerando criterios de justicia y equidad, así como principios de legalidad y razonabilidad”. En el artículo 23 del Instructivo, se establece que la resolución de la queja administrativa precisará “la existencia o no de responsabilidad institucional”, así como en su caso “las medidas compensatorias y la instrucción para la adopción de las acciones preventivas necesarias”.

*C. Procedimientos administrativos previstos en la Ley del Infonavit*

*a. El procedimiento relativo al recurso de inconformidad previsto en el artículo 52 de la Ley del Infonavit*

Este recurso puede ser interpuesto por las empresas, los trabajadores o los beneficiarios de éstos, respecto de la inscripción en el Instituto, derechos a créditos, cuantía de las aportaciones y de descuentos, así como en

contra de cualquier acto del Infonavit que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones.

La instancia ante la cual se puede interponer es la Comisión de Inconformidades prevista en el artículo 25 de la misma ley, la cual tiene una integración tripartita. El trámite respectivo está previsto en el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Infonavit, el cual establece en su artículo 9o. un plazo de treinta días para su interposición oportuna por parte de los trabajadores o sus beneficiarios, y de quince días para los patrones, contados en ambos casos a partir del día siguiente de la notificación o de aquél en que el interesado demuestre haber tenido conocimiento del acto recurrido.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 53 y 54 de la misma ley, este recurso será optativo tanto para los patrones como para los trabajadores o sus beneficiarios.

*b. El procedimiento relativo a la controversia de valuación previsto en el artículo 25 de la Ley del Infonavit*

Este medio de impugnación puede ser interpuesto ante la Comisión de Inconformidades, la cual únicamente lo tramita para ser sometido para su resolución en su oportunidad, de conformidad a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de junio de 2005, a la Comisión de Vigilancia,<sup>20</sup> ambos órganos colegiados del propio Instituto y de integración tripartita. El trámite respectivo está previsto en el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Infonavit.

Esta controversia se suscita respecto de la valuabilidad y/o el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia habitacional, con anterioridad a las reformas en esta materia efectuadas en 1972, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la LFT. Este recurso tiene su fundamento en lo dispuesto por los artículos 3o. y 4o. transitorios del decreto de reformas a la LFT en materia habitacional, publicadas concretamente en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de abril de 1972, que plantean una situación de transición referente a las empresas que estuvieren otorgando a los trabajadores a su servicio prestaciones ha-

<sup>20</sup> Antes de la aludida reforma, una vez agotado el trámite respectivo, el asunto se sometía para su resolución definitiva al Consejo de Administración del Infonavit.

bitacionales con anterioridad a dichas reformas, previstas en contratos individuales o colectivos de trabajo. Según se desprende de lo dispuesto por el artículo 16 del Reglamento, se puede plantear en contra de una determinación del propio Infonavit que determine la obligación de las empresas en cuestión de enterar aportaciones habitacionales íntegras por los trabajadores a su servicio, o bien como una solicitud de resolución declarativa del propio Instituto, con el propósito de que la empresa quedara total o parcialmente exenta de la obligación habitacional correspondiente.

*D. Los procedimientos administrativos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*

En el texto original de esta ley se establecía, en su capítulo VIII, artículos 109 y 110, un procedimiento de conciliación y arbitraje, los cuales fueron derogados por el artículo 2o. transitorio de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1999, y en vigor a partir del 18 de abril del mismo año.

Debe entenderse en consecuencia, que los medios de impugnación que establecía la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (Ley del SAR) fueron sustituidos por el procedimiento establecido en la citada LPDUSF, la cual, como dice su artículo 1o., “tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones”; para lo cual en dicha ley se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 5o. de la ley antes citada, la Condusef está facultada para asesorar a los usuarios de los servicios financieros, entre los cuales ahora se encuentran los trabajadores asegurados, titulares de cuentas individuales derivadas de las cuotas correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como de las aportaciones habitacionales al Infonavit, en las respectivas subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como de vi-

vienda, en relación a los conflictos que pudieran suscitarse con las entidades administradoras de dichos recursos, como son las administradoras de fondos de retiro (Afores), las sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro (Siefores) y las empresas operadoras de bases de datos del Sistema de Ahorro para el Retiro, independientemente de que en dichas controversias también pudieran estar involucradas las diversas instituciones de seguridad social.

Desde el punto de vista procesal, en los términos previstos por el artículo 11, fracciones III y IV, de la LPDUSF, la Condusef está facultada para llevar a cabo tanto el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera con la que se suscite un conflicto, como para actuar como árbitro en amigable composición, o en juicio arbitral de estricto derecho, si las partes estuvieren de acuerdo en la aplicación de cualquiera de estas fórmulas de resolución del conflicto.

A este respecto, son aplicables los comentarios que se hicieron al tratarse los temas de la conciliación, la mediación y el arbitraje.

#### *E. Los recursos administrativos establecidos en la Ley del ISSSTE*

##### *a. Recursos que los particulares pueden interponer en contra de resoluciones de la Junta Directiva del ISSSTE que afecten sus intereses*

Entre las facultades que el artículo 157 de la Ley del ISSSTE establece para la Junta Directiva del ISSSTE, se encuentra la prevista en la fracción IX, relativa a “Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta ley”. En relación con ello, el artículo 162 del mismo ordenamiento legal, a su vez, determina que:

Las resoluciones de la Junta Directiva que afecten intereses particulares, podrán recurrirse ante la misma dentro de los treinta días siguientes. Si la Junta sostiene su resolución, los interesados podrán acudir ante la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>21</sup> dentro de un término de treinta días para que ésta resuelva en definitiva.

<sup>21</sup> Actualmente, la remisión correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



*b.* Recurso de inconformidad que los trabajadores públicos pueden interponer en contra de la calificación técnica del ISSSTE en materia de riesgos de trabajo

En los términos previstos por los artículos 36 de la Ley del ISSSTE y 43 del Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE: “El afectado inconforme con la calificación deberá presentar su escrito de inconformidad dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha en que se notifique la resolución correspondiente...”. En estos casos el trabajador podrá designar un perito para que formule un dictamen. En caso de desacuerdo entre la calificación del ISSSTE y el dictamen del perito designado por el afectado, el Instituto propondrá una terna de especialistas de notorio prestigio profesional “para que dentro de ellos elija uno en un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la presentación de la terna; de no hacerlo la designación del perito la hará el Instituto”, dicho perito emitirá su dictamen “dentro de un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha de su designación, mismo que tendrá carácter definitivo, siendo inapelable y obligatorio para el interesado y para el Instituto”.

*F. Los recursos administrativos previstos en la Ley del ISSFAM*

*a.* El recurso de inconformidad por parte de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas en contra de resoluciones en materia de retiro

El artículo 197 de la Ley del ISSFAM establece que la Secretaría de la Defensa Nacional o la de Marina, según el caso, declararán la procedencia del retiro, por estimar la personalidad militar del interesado, o bien la improcedencia del mismo fundando y motivando la resolución correspondiente. El segundo párrafo de dicho precepto legal, determina en su parte conducente que el interesado contará con un plazo de quince días para manifestar su conformidad o formular su inconformidad, expresando sus objeciones, “las cuales sólo podrán referirse a la procedencia o improcedencia del retiro, a la jerarquía militar con que debe ser retirado el interesado y al cómputo de sus servicios”.

- b.* El recurso de inconformidad por parte de los familiares de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas que se consideren con derecho a beneficio, en contra de resoluciones que les afecten

El artículo 201 de la Ley del ISSFAM, establece que los familiares que se consideren con derecho a beneficio solicitarán el otorgamiento de compensación o pensión directamente al ISSFAM, el que lo turnará a la secretaría que corresponda, misma que declarará la existencia o inexistencia de la personalidad militar de la persona señalada por los interesados, así como su situación en activo o en retiro. En contra de esta declaración, los solicitantes, si la consideran lesivas de sus derechos, podrán interponer el recurso de inconformidad dentro de igual plazo de quince días, expresando sus objeciones, las cuales “sólo podrán referirse a la inexistencia de personalidad militar y la jerarquía o cómputo de servicios, en su caso, de la persona señalada por los familiares”. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 202 del mismo ordenamiento, la secretaría que corresponda emitirá su declaración definitiva, en la cual resolverá las objeciones y remitirá el asunto al ISSFAM, el cual formulará un dictamen sobre la procedencia del beneficio, su naturaleza y su monto, a efecto de que la Junta Directiva resuelva lo que corresponda.

- c.* El recurso de reconsideración por parte de los interesados que se consideren afectados por la resolución referida en el inciso anterior

El artículo 205 de la Ley del ISSFAM establece que, una vez notificada la resolución comentada en el inciso anterior:

Los interesados podrán ejercitar dentro de un plazo de quince días el recurso de reconsideración, contando con quince días para la presentación de pruebas si las ofrecieren precisamente en el escrito con que interpusieron el recurso. El recurso de reconsideración a que se refiere este artículo, se rechazará de plano en lo que se refiere a lo ya resuelto por las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina, en su caso.

El artículo 206, precisa que la Junta Directiva del ISSFAM dictará la resolución definitiva, ratificando, modificando o revocando la anterior.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Es importante precisar, que en todos los casos de procedimientos administrativos que tienen por objeto la tramitación y resolución de conflictos en que son parte los trabajadores, los asegurados, los beneficiarios de éstos y/o los patrones, así como las instituciones de seguridad social anteriormente referidas, las resoluciones definitivas que emitan las autoridades u organismos correspondientes, son impugnables a través de acciones ordinarias que los aludidos sujetos, no las instituciones, pueden plantear ante autoridades sustancialmente jurisdiccionales, independientemente de su carácter orgánico, como pueden ser básicamente la propia Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, evento en el cual se aplican los procedimientos correspondientes establecidos en la LFT y en la recientemente expedida Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que entró en vigor el 1o. de enero de 2006, en sustitución de la reglamentación respectiva que con anterioridad estaba contenida en el Código Fiscal de la Federación.

Como se ha comentado reiteradamente, la sistematización de los conflictos o controversias de trabajo y de seguridad social resultan muy importantes, pero de igual o mayor importancia resulta la sistematización de las fórmulas para solucionar o para resolver dichos conflictos.

Lo más conveniente es que los conflictos de trabajo y de seguridad social alcancen una solución autocompositiva, ya sea a través de la conciliación o de la mediación, ya que estas fórmulas evitan los resentimientos sociales de mediano y largo plazo que son secuela de un escenario en el que resultan vencedores y vencidos.

De no ser posible concretar una solución autocompositiva, las resoluciones consecuentes a la tramitación de los diversos procedimientos administrativos que se han comentado, tienen la ventaja para los particulares de que no pueden ser impugnadas por las dependencias e instituciones que las emiten, por lo que en ocasiones esto representa evitar procedimientos jurisdiccionales de mayor duración y de resultados inciertos. Cabe comentar, que en ocasiones la tramitación de estos recursos y procedimientos administrativos pueden complicarse y requerir también un tiempo prolongado antes de que se emita una resolución definitiva, sin embargo, esto se evita parcialmente en la medida en que la generalidad de dichos recursos mantienen un carácter optativo para los particulares, si bien se han pro-

ducido intentos para volverlos obligatorios, como fue el caso reciente del recurso de inconformidad previsto en el artículo 294 de la LSS, que finalmente fue reformado en 2001.

Finalmente, para que los procedimientos formal y sustancialmente jurisdiccionales representen una opción efectiva para los trabajadores, asegurados, beneficiarios, patrones y demás sujetos obligados, se requieren algunas reformas importantes que eliminen obstáculos a la celeridad y sencillez procesal, así como también se reitera la conveniencia de crear una jurisdicción especializada en materia de seguridad social que contara, al igual que se requiere para los demás tribunales orgánicamente insertos en el Poder Ejecutivo, con una auténtica autonomía técnica y administrativa que garantice plenamente su objetividad, profesionalismo e imparcialidad.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- CAMERLINCK, G. H. y LYON-CAEN, G., *Derecho del trabajo*, 5a. ed., trad. de Juan M. Ramírez Martínez, Madrid, Aguilar, 1974.
- CARBANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, 11a. ed., Buenos Aires, Heliasta, 1977, ts. I, II, III y IV.
- CASTILLO LARRAÑAGA, José y PINA, Rafael de, *Instituciones de derecho procesal civil*, México, Porrúa, 1969.
- CORTÉS FIGUEROA, Carlos, *Introducción a la teoría general del proceso*, México, Cárdenas, Editores y Distribuidores, 1974.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1998, t. II.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría del proceso*, México, UNAM, 1974.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, "La justicia en materia del trabajo y seguridad social", *Los grandes problemas jurídicos. Estudios jurídicos en memoria de José Francisco Ruiz-Massieu*, México, Porrúa, 1995.
- PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, "La solución de los conflictos de trabajo (estudio preliminar)", *La solución de los conflictos laborales (perspectiva iberoamericana)*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1985, t. I.
- ROCHA BANDALA, Juan Francisco y FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, *La competencia en materia laboral. Evolución. Los tribunales de seguridad social. Una necesidad*, México, Cárdenas, Editores y Distribuidores, 1975.

*Legislaciones*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Instructivo para el Trámite de las Quejas Administrativas ante el IMSS.  
Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.  
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.  
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.  
Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.  
Ley del Seguro Social.  
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.  
Ley Federal de Procedimiento Administrativo.  
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.  
Ley Federal del Trabajo.  
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.  
Ley Reglamentaria del Artículo 123 Apartado “B” Fracción XIII bis Constitucional.  
Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.  
Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.  
Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Inconavit.  
Reglamento de los artículos 121 y 122 de la Ley Federal del Trabajo.  
Reglamento de Prestaciones Económicas y Vivienda del ISSSTE.  
Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social.  
Reglamento del Recurso de Inconformidad de la Ley del Seguro Social.