



Creación de un tribunal especializado en materia de Seguridad Social en México

por Iván Joel Flores Santana

“Y el efecto de la justicia será paz;
y la labor de la justicia, reposo
y seguridad para siempre.
Isaías 32:17.”¹

Las instituciones que el Estado mexicano ha creado para proveer y garantizar la seguridad social en México son principalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), entre otras, mismas que tienen entre sus facultades conceder o negar a los derechohabientes, las prestaciones de Seguridad Social a su cargo. Sin embargo, cuando surge un conflicto entre estas instituciones y los trabajadores, no existe una autoridad jurisdiccional especializada en la materia que pueda resolver dicho conflicto, ya que dependiendo del instituto que se trate, a cada uno se le dota de su propia legislación, mismas que son independiente entre sí, por lo que cada una de estas normas contemplan un procedimiento específico y diverso a los demás institutos para recurrir una resolución administrativa, es decir, no existe una armonía legislativa que se pueda aplicar en los asuntos contenciosos, mucho menos se contempla un Tribunal² especializado en materia de Seguridad Social que pueda resolver los conflictos entre los diversos institutos o instituciones y los derechohabientes, vulnerando a estos últimos el derecho humano al debido proceso y al acceso efectivo a la justicia.

Sobre esta idea podemos citar los comentarios de los ilustres Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, los cuales dan una noción de lo que podría ser el Derecho Procesal de la Seguridad Social y dan su crítica respecto de esta rama del derecho en México, la cual a la letra se cita:

Derecho procesal de la Seguridad Social.

Esta regula el proceso destinado a solucionar los conflictos surgidos con motivo de la interpretación y aplicación de normas sobre la Seguridad Social. En México, sin embargo, no ha tenido un desarrollo legislativo ni doctrinal importante, pues hasta ahora los conflictos relativos a la Seguridad Social se han canalizado a través de otras ramas procesales, como son el derecho procesal del trabajo y el derecho procesal fiscal.³

¹ MacArthur, John, *Biblia de estudio MacArthur*, Versión Reina Valera 1960, Ed. Grupo Nelson, Estados Unidos de Norteamérica, 2015, p. 926.

² Entiéndase la palabra Tribunal, para efectos de este trabajo, como sinónimo de Juzgado, ya que se definirá en concreto en el apartado de la propuesta, si debe ser un Juzgado o un Tribunal la instancia competente de acuerdo a la problemática que se plantea.

³ Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, *El derecho en México. Una visión de Conjunto*, Edit. Universidad Nacional Autónoma De México, Instituto De Investigaciones Jurídicas, Tomo III, México, 1991, p. 1213.

Lamentablemente, al día de hoy en México, seguimos sin contar con un Tribunal especializado en materia de Seguridad Social, lo cual provoca una falaz certeza jurídica en la resolución de este tipo de conflictos, ya que no se cuenta con una legislación armónica que dirija todos estos asuntos ante una autoridad especializada para resolverlos. Al respecto el especialista mexicano, el Dr. Ángel Guillermo Ruíz Moreno menciona en su ponencia titulada “Los principios procesales en los asuntos de Seguridad Social”, lo siguiente:

Los principios procesales en el Derecho de Seguridad Social se han conformado por disposiciones, establecidos en otras materias y no han surgido de la problemática singular del derecho social. Es imperante el desarrollo y la creación de normas específicas para un derecho procesal que tutele los principios de la Seguridad Social y que la justicia sea impartida por Tribunales especializados en la materia.⁴

Es imprescindible que en México se cuente con un Tribunal especializado en materia de seguridad social, ya que como lo menciona el Dr. Moreno, la legislación aplicable actualmente no contemplan una autoridad definida para resolver este tipo de conflictos, sino que cada ley contempla una instancia contenciosa diversa para resolver los conflictos en materia de prestaciones sociales.

De tal forma, para que sea más sencillo identificar los diversos Tribunales ante los cuales las diversas leyes de los Institutos de Seguridad Social en México dirigen los conflictos entre los derechohabientes y los mismos Institutos, a continuación, se presenta el fundamento legal y la autoridad ante la cual actualmente se dirimen este tipo de conflictos.

a) Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En este caso en específico, la Ley del Seguro Social⁵ (LSS), en su artículo del 295, contempla dos tipos de conflictos; el primero, son los surgidos entre los derechohabientes o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley otorga, los cuales se deberán dirimir ante los Tribunales Federales en materia laboral; el segundo tipo, son los asuntos que se originen entre el Instituto y los patrones y demás sujetos obligados, los cuales se deberán ventilar ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Por cuanto, a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado⁶, con base en su artículo 78 de la misma, contempla que los conflictos que surjan entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley otorga, se deberán dirimir ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

c) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)

De acuerdo con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores⁷, existen tres tipos de conflictos que pudiesen surgir por la actividad misma del instituto; el primero, contemplado en el artículo 53 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre los trabajadores o sus beneficiarios y el mismo Instituto, deberán dirimirse ante

⁴ Ruíz Moreno, Ángel Guillermo, Los principios procesales en los asuntos de Seguridad Social, ponencia presentada en la décima Asamblea de la Academia Mexicana de la Seguridad Social, en la Ciudad de México los días 19 y 20 de febrero de 2009.

⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Seguro Social*, Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, México. Puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92_071119.pdf, fecha de consulta: 18 de noviembre de 2020.

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Instituto de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado*, Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007, México. Puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf, fecha de consulta: 18 de noviembre de 2020.

⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, México. Puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86_010519.pdf, fecha de consulta: 18 de noviembre de 2020.

los Tribunales federales en materia laboral; el segundo tipo, previsto en el mismo artículo en mención, son las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, para lo cual, deberá de conocer el Tribunal competente (Tribunales fuera de la materia laboral); y, en tercer lugar, los problemas que se susciten entre los patrones y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que de acuerdo con el artículo 54 de la ley, se van a dirimir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal.

d) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)

El caso del ISSFAM es muy particular, ya que no sigue la lógica de las legislaciones los demás institutos, debido a que la misma Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM) no contempla ante qué autoridad deberán de ventilarse las controversias en una instancia contenciosa, esto a raíz de su función como seguro social de las fuerzas armadas mexicanas, sino que de acuerdo con el artículo 3° fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁸, es quien adopta los conflictos que surjan entre los asegurados o sus beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la LISSFAM otorga, remitiendo estos asuntos para su resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cabe aclarar, que no se contempla la instancia administrativa ante los mismos institutos de la seguridad social, ya que cada una de sus legislaciones las considera, otorgando en algunas ocasiones hasta dos recursos administrativos ante el mismo asunto; sin embargo, se debe aclarar que estas instancias administrativas internas no satisfacen muchas veces o no resuelven la problemática planteada. En la cual, al derechohabiente o sus beneficiarios se les tiene que garantizar el acceso a la justicia ante un tribunal competente, esto como lo establece el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), ratificado por México en 1961, establece en los numerales 1 y 3 del artículo 70 que:

Artículo 70

1. *Todo solicitante deberá tener derecho a apelar, en caso de que se le niegue la prestación o en caso de queja sobre su calidad o cantidad.*

[...]

3. *Cuando las reclamaciones se lleven ante tribunales especialmente establecidos para tratar de los litigios sobre Seguridad Social y en ellos estén representadas las personas protegidas, podrá negarse el derecho de apelación.*

[...] ⁹

Es así que de la lectura de la porción normativa anterior, es de notar que el Estado mexicano está obligado a establecer tribunales especializados en materia de seguridad social, los cuales tendrían que dirimir los conflictos entre los derechohabientes y los diversos institutos de la materia, por todos estos motivos es necesario un tribunal especializado en la materia en México. Esto en Latinoamérica no es un nuevo tema. Por ejemplo, Argentina contempla los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social, los cuales tienen una competencia federal.

A manera de conclusión, este trabajo propone la creación de un Juzgado Federal especializado en materia de seguridad social en México, el cual deberá de encargarse de dirimir los conflictos que surjan entre los institutos y los derechohabientes.

Juzgado que deberá ser de competencia federal, ya que los asuntos que conocerá serán entre Institutos como los ya mencionados, mismos que por competencia y jerarquía normativa pertenecen al ámbito federal, además de esto, como se señaló de acuerdo con el Convenio 102 sobre la

⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, México. Puede consultarse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>, fecha de consulta: 18 de noviembre de 2020.

⁹ Organización Internacional del Trabajo, C102 - Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), núm. 102, Convenio relativo a la norma mínima de la Seguridad Social, Entrada en vigor 27 abril 1955, Ginebra 1952.

Seguridad Social (norma mínima), de la Organización Internacional del Trabajo, se debe de contemplar una segunda instancia para este tipo de conflictos, por lo que se propone también la creación de un Tribunal colegiado especializado en la materia, mismo que deberá de dirimir en segunda instancia todos los conflictos ya mencionados a lo largo de este trabajo.

Es así, que con esta propuesta, se garantizaría el derecho humano del acceso a la seguridad social, y secundariamente al acceso a la justicia y debido proceso en materia de Derecho de la Seguridad Social, además, se puede incluso configurar un inexistente Derecho Procesal de la Seguridad Social en México, ya que en conjunto con la creación de esta instancia especializada, se deberá de armonizar el marco jurídico aplicable a los institutos encargados de dotar las prestaciones de Seguridad Social en México, haciendo las reformas a cada una de las leyes que les aplica, para que contemplen una sola autoridad o juzgado competente la resolución de sus conflictos, además, de crear la Ley Orgánica del Tribunal especializado en Seguridad Social y su reglamento, con el fin de obtener una correcta armonización legislativa en la materia.

Iván Joel Flores Santana

Alumno de la maestría de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en Cuernavaca, Morelos, México. Twitter: @IvanFloresSan ivan.flores.sa@gmail.com

* Las opiniones vertidas en el presente trabajo con a título personal y no comprometen a las organizaciones a las que pertenece o representa el autor.

* Este artículo se extrae del trabajo de tesis de nominado “Creación de un Juzgado especializado en materia de Seguridad Social en México”, realizado por el suscrito y dirigido por la Dra. en Derecho Gabriela Mendizábal Bermúdez, Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos en Cuernavaca, Morelos, México. orcid: 0000-0002-6411-0837 / gabymendizabal@yahoo.com.mx.