

SEGURIDAD SOCIAL

DIVISIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
ESPAÑA Y MÉXICO.

LIC. CARMEN VERGARA LÓPEZ.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social es una disciplina dinámica que emana del Derecho Social como una nueva vertiente del orden jurídico y que concibe al ser humano como parte de un grupo social, y no como un sujeto estrictamente jurídico, por lo que comprende las necesidades esenciales de las personas para conservar y mejorar la vida humana. Desde un punto de vista genérico, abarca la prevención y remedio de toda clase de riesgos sociales. Parte de la consideración de que la economía genera el riesgo, creado socialmente, por lo tanto las consecuencias también deben ser socialmente compartidas.

La explosión demográfica - aunada del rápido avance tecnológico - genera como contrapartida el desarrollo sociológico de la organización obrera. Es por ello que surgen las instituciones del derecho colectivo del trabajo como sindicatos, el derecho a huelga, y en ese contexto se hace patente la necesidad de emitir nuevas regulaciones en materia de salud y trabajo que hagan posible el desarrollo del trabajador y de su familia.

En 1883, Bismarck había establecido en Alemania un seguro de enfermedades y accidentes de trabajo. Beveridge lanzó el “Plan Básico de Seguridad Social” en 1940. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, prevé “los mínimos indispensables para que las personas gocen de prestaciones de carácter económico, social y cultural.

Dentro de los antecedentes mexicanos se encuentran las leyes de Villada y Reyes, las legislaciones revolucionarias de algunos estados partiendo del artículo 123 constitucional, que en su fracción XXIX reconoció la utilidad social de establecer cajas de seguros populares para casos de riesgos inherentes a las relaciones laborales. Desde su nacimiento, hasta hoy en día la seguridad social ha experimentado grandes desarrollos y modernizaciones, en respuesta a la evolución de las sociedades modernas por lo que hoy en día comprende una amplia variedad de elementos.

El concepto actual de seguridad social consta de los derechos que todos los trabajadores y sus familias, consagrados en principio en sus Constituciones como un compromiso estatal y de la sociedad entre sí, como una exteriorización de los valores de solidaridad que tiene principalmente dos vertientes de previsión: el término de la vida productiva de las personas, así como la posibilidad de disminución de las aptitudes laborales derivadas de los riesgos de trabajo.

Es por ello que la seguridad social contempla un conjunto de medidas públicas que deben regular la prevención o reparación de riesgos que se individualizan con el otorgamiento de prestaciones económicas a cada individuo, pero con miras a la protección generalizada de la comunidad en su conjunto, asegurando los mínimos indispensables necesarios para cada integrante del grupo social. Esto consiste en el aseguramiento de una mejor calidad de vida para cada trabajador, así como su familia; la facilidad de acceso a la asistencia médica; la garantía de atención en casos de enfermedad, accidente de trabajo o enfermedad laboral; las provisiones relativas a la maternidad; y las prestaciones que aseguren ingresos en el caso de ésta, de enfermedades, riesgos de trabajo, desempleo, pérdida de capacidades laborales, vejez y muerte.

La seguridad social es una materia dividida en cuanto a su jurisdicción, lo que, por su complejidad, genera en muchas ocasiones la intervención de órganos jurisdiccionales superiores para determinar al competencia de los inferiores.

DIVISIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. ESPAÑA

En España la normatividad reguladora del poder judicial atribuye al orden social el conocimiento de las reclamaciones en materia de seguridad social (LOPJ art. 9.5), pero esta misma normatividad atribuye al orden contencioso administrativo el conocimiento de las prestaciones que se deduzcan en relación con la actuación de la Administración Pública sujeta al Derecho Administrativo (LOPJ art. 9.4). Estos criterios son bastante confusos por no decir contradictorios: si se sigue el criterio de la materia, todas las controversias en materia de seguridad social serían competencia del orden social. Pero si se aplica el criterio formal del acto administrativo, la solución sería probablemente la contraria, pues todos los actos de gestión de la seguridad social, salvo los precedentes de sujetos privados en régimen de colaboración, son actos administrativos.

La normatividad específica del derecho laboral ha adoptado un criterio complejo de distribución de competencias, que sigue, sin embargo, una orientación tradicional en la legislación española. Tras la reforma de la L29/998 y las contrarreformas de la L50/2003 y la L52/2003, la situación actual puede sintetizarse diciendo que, como regla general, las cuestiones litigiosas en materia de seguridad social corresponden al orden social y que el orden contencioso administrativo es competente para conocer los litigios sobre los actos de encuadramiento (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores) la materia recaudatoria, las reclamaciones contra las actas de infracción en esta materia, la impugnación de las disposiciones reglamentarias y decretos legislativos y las prestaciones deducidas frente a actos de la administración sujetos a derecho administrativo. La distinción entre estos actos y aquellos otros que dan lugar a la competencia del orden social no es fácil, porque los típicos de la seguridad social en la medida que preceden de gestoras públicas, son actos de las administraciones sujetos, al menos en parte, al Derecho Administrativo. La solución consiste en definir previamente el contenido de la seguridad social.

Ésta comprende las funciones básicas de protección, encuadramiento, cotización y recaudación, frente a lo que puede calificarse como gestión

administrativa ordinaria o común de las gestoras y, a partir de esta distinción, cabe establecer los siguientes criterios de distribución de competencias jurisdiccionales:

- a) Todos los litigios sobre las funciones básicas comprenden el orden social, salvo que hayan sido exceptuadas por la ley.
- b) La impugnación de los actos administrativos “ordinarios” de las gestoras no es seguridad social y corresponde al orden contencioso administrativo.
- c) También corresponde al orden contencioso administrativo el conocimiento de las controversias sobre la seguridad social de la función pública. Lo que sucede es que, como se verá más adelante, no resulta fácil precisar la extensión de esas funciones.

ALCANCE DE LA ATRIBUCIÓN AL ORDEN SOCIAL

Surgen dudas en relación con el alcance de la atribución al orden social, en el sentido de si el control judicial del mismo debe o no limitarse a los aspectos sustantivos relativos al contenido estrictamente decisorio del acto, sin incluir los aspectos formales que versan sobre problemas de competencia o procedimiento. Los tribunales han resuelto el problema afirmando que la atribución de conocimiento al orden social de la materia de seguridad social alcanza a todas las prestaciones que se formulen en relación con los actos administrativos de seguridad social, que afecten la acción protectora, y en esta materia la jurisdicción se extiende al control judicial pleno del acto administrativo tanto en lo que se refiere al contenido material de éste, como a sus aspectos formales y, concretamente, a los relativos al procedimiento. De esta forma, la atribución competencial no está limitada al contenido sustantivo de los actos, sino que se refiere de forma amplia a todos los motivos de impugnación, sin ningún límite de función del carácter material o formal de la causa de impugnación del acto. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el orden social no conoce de las impugnaciones prematuras de actos en trámite dictados en el procedimiento administrativo.

En todo caso, conviene recordar que la competencia social se refiere a todas las impugnaciones relacionadas con el reconocimiento de una prestación de seguridad social, alcanzando la competencia no sólo al contenido material del acto, sino también a sus aspectos formales,

incluidos los procedimentales.

JURISDICCIÓN DEL ORDEN SOCIAL

La competencia fundamental del orden social es la que se extiende a las controversias sobre las prestaciones, que son las que se suscitan con los beneficiarios en relación con el acceso a la acción protectora y al contenido de ésta. La competencia es pacífica en general, no obstante existen algunas dudas respecto de las prestaciones de pago único, las declaraciones de minusvalía, las prestaciones de asistencia social pública y determinadas garantías de las prestaciones —a manera de ejemplo nos referiremos a los motivos de esta última: Se ha aceptado la competencia del orden social para conocer de una reclamación del beneficiario que reacciona contra el cobro de una tasa por gastos de tramitación del expediente, sin embargo, la competencia es dudosa porque, con independencia de la procedencia o improcedencia de la exacción, se trata de un acto tributario de la gestora y no de un conflicto sobre prestaciones—.

JURISDICCIÓN DEL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Seguridad de la función pública.

Las controversias sobre la seguridad social de la función pública quedan incluidas en el ámbito de la jurisdicción del orden contencioso-administrativo, tanto si se trata de la cobertura de derechos pasivos, como si los litigios se producen en relación con los instrumentos complementarios de protección. Es una competencia general y normalmente pacífica, aunque hay que advertir que no rige para los grupos de funcionarios y personal administrativo integrados en el Régimen General de la Seguridad Social.

ACTOS DE ENCUADRAMIENTO

Los actos de encuadramiento (inscripciones de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores) son los que tienen la finalidad de registrar y dejar constancia de la posición de los interesados (sujetos obligados en la

cotización, personas incluidas en la protección...) en el marco de las relaciones de seguridad social. La jurisdicción para conocer sobre las prestaciones en materia de actos de encuadramiento ha correspondido tradicionalmente al orden social, pues se trata claramente de una cuestión litigiosa incluida entre los actos competencia de la jurisdicción social, que no estaba comprendida en la exclusión de los actos de gestión recaudatoria establecidos en la misma ley.

El panorama ha cambiado, sin embargo, como consecuencia de la reforma a la ley, ahora se atribuye al orden jurisdiccional contencioso administrativo el conocimiento de las impugnaciones que se susciten en relación con las resoluciones y actos dictados en las siguientes materias:

- Inscripciones de empresas;
- Formalización de la protección frente a riesgos profesionales;
- Tarifación;
- Cobertura de la prestación de incapacidad temporal;
- Afiliación, alta, baja y variación de datos de trabajadores.

La atribución de jurisdicción en materia de actos de encuadramiento al orden contencioso administrativo es cuestionable, porque en ellos se decide una cuestión fundamental en materia de seguridad social: relativa a si una persona está protegida o no y en qué régimen, y ésta es una cuestión reservada al orden social (LOP art. 9.5). Aparte de este problema de constitucionalidad, por vulnerar la reserva de la ley orgánica, la nueva regulación suscita un problema adicional a la hora de distinguir entre decisiones sobre el campo de aplicación y decisiones sobre determinados actos de encuadramiento.

ACTIVIDADES RECAUDATORIAS EXCLUIDAS DEL ORDEN SOCIAL

Están excluidas de la jurisdicción del orden social las prestaciones que tienen por objeto la impugnación de las resoluciones dictadas por la TGSS en materia de gestión recaudatoria. La materia recaudatoria en sentido estricto se define como la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos, referida a los recursos de ésta. Estos recursos comprenden:

- las cuotas de la seguridad social y las exacciones de recaudación conjunta (aportaciones al fondo de garantía social y a formación

- profesional),
- Las aportaciones por dispensación de atenciones o servicios que constituyen prestaciones de la seguridad social,
 - Las aportaciones de las mutuo de accidentes de trabajo y de las empresas colaboradoras para el sostenimiento de los servicios comunes y sociales de la seguridad social y otros gastos generales,
 - Las aportaciones que deban efectuarse a favor de la seguridad social por la dispensación de atenciones o servicios que constituyan prestaciones de la misma, los capitales coste de pensiones o de renta cierta temporal y otras prestaciones que deban ingresar las mutuas y las empresas declaradas responsables,
 - Las aportaciones por reaseguro obligatorio o facultativo,
 - Las sanciones por infracciones en materia de seguridad social,
 - Los recargos de prestaciones por falta de medidas de seguridad, los reintegros de préstamos que tengan el carácter de inversión social,
 - Los premios de cobranza o de gestión, las contraprestaciones e indemnizaciones que procedan en los contratos administrativos de las gestoras y de la TGSS,
 - Las aportaciones por ayudas equivalentes a jubilaciones anticipadas o previas a las jubilaciones ordinarias, las aportaciones por integración de entidades de previsión social obligatorias, los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas o compensadas y oír deducciones indebidamente practicadas en documentos de cotización,
 - Las costas procesales impuestas a quienes hayan litigado contra organismos gestores de la seguridad social; atribución ésta dudosa de legalidad, pues las costas deben, en su caso, exigirse por la vía procesal legalmente prevista,
 - Cualquier otro ingreso que tenga el carácter de ingreso de derecho público.

En esta relación de actividades recaudatorias, pueden distinguirse dos grupos de conceptos:

1. Los que se refieren a la obtención de recursos establecidos para la financiación de la seguridad social o que tienen su objeto en determinadas actuaciones u obligaciones administrativas.
2. Los que están directamente vinculados con el funcionamiento de la acción protectora (constitución de capitales coste de renta y otras cantidades destinadas al pago de prestaciones, reintegros de

PROBLEMAS DE DELIMITACIÓN

Los problemas de delimitación en la recaudación en materia de prestaciones derivan de que es muy difícil establecer una separación a efectos jurisdiccionales. Estos problemas se complican además como consecuencia del carácter ejecutivo de las decisiones del INSS en materia de prestaciones y de posible concurrencia de dos tipos de ejecuciones: la administrativa, predicable de las resoluciones de las entidades gestoras y la judicial. Así por ejemplo, la resolución administrativa del INSS declarando responsable a la empresa del pago de una prestación que se ejecuta a través del procedimiento de recaudación del capital coste, se podría estar privando de contenido a la posible sentencia que se dicte en el proceso social en el que se impugne aquella resolución, aparte de que si en este proceso se dicta una sentencia reduciendo el alcance de la responsabilidad, la ejecución judicial correspondería al orden social. Para evitar estos problemas, en un primer momento, la doctrina del orden social afirmó su competencia para conocer de la recaudación en materia de prestaciones.

Esta solución representa, sin embargo, una interpretación correctora en la medida que establece una distribución jurisdiccional en atención a los dos grandes bloques materiales de seguridad social: lo relativo a la cotización se atribuía al orden contencioso-administrativo en todos sus aspectos (declarativo, liquidatorio y recaudatorio en sentido estricto) y lo referente a la acción protectora queda atribuido al orden social igualmente en todos sus aspectos, cuando la ley parece manejar una noción más asimétrica que implica que también la recaudación en materia de prestaciones queda sometida a la jurisdicción del orden contencioso-administrativo. Por ello, algunas sentencias posteriores dictadas en unificación de doctrina, reconocieron la jurisdicción del orden contencioso-administrativo en materia de recaudación cuando ésta tenía por objeto capitales coste de renta de determinadas prestaciones, pero el conflicto se limita a la determinación del importe del capital, sin cuestionar la prestación reconocida, ni su cuantía.

Así, lo que acaba imponiéndose es una distinción entre dos supuestos bien diferenciados:

- cuando se trata de la impugnación de una ejecución de una resolución administrativa de reconocimiento de una prestación o de la imposición de un recargo, la competencia corresponde al orden contencioso-administrativo;
- si el reconocimiento de derecho a la prestación se ha realizado mediante sentencia, su “recaudación” aunque implique determinación y cobranza del capital coste, ha de realizarse por el orden social y por la vía de la ejecución de sentencia. Se argumenta que cuando el título que sirve de base para la ejecución es una resolución judicial firme del orden social y además a través del proceso de ejecución, no abriendo un nuevo proceso declarativo.

Por su parte, la doctrina del orden contencioso-administrativo ha afirmado su jurisdicción para conocer de la impugnación de los actos recaudatorios cuando se producen fuera de la ejecución social y los motivos de impugnación se refieren al régimen de la prestación reconocida. Así, han de distinguirse dos supuestos:

- Si la prestación de la que se trate causa el acto recaudatorio ha sido impugnado ante el orden social y éste ha dictado sentencia firme, es evidente que el acto de liquidación y recaudación del capital-coste quedará subsumido dentro de la ejecución de su sentencia, y a dicho órgano judicial le corresponderá entender sobre dicho acto de liquidación y recaudatorio.
- Si se trata únicamente de la impugnación del acto administrativo de liquidación del capital coste, es decir, cuando la impugnación se refiere al puro y estricto contenido del acto recaudatorio, la competencia jurisdiccional corresponde al orden contencioso-administrativo, aceptando por supuesto, rigurosamente los pronunciamientos de la resolución administrativa del INSS sobre la prestación reconocida y el sujeto responsable de su pago.

TRIBUNAL SUPREMO

La Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de España ha emitido resoluciones en las que ha sentado jurisprudencia en los que ha establecido criterios a fin de determinar el Orden Jurisdiccional Social y el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo en la materia de seguridad social. Como resoluciones

relevantes en este tema, a manera de ejemplo podemos sintetizar las siguientes:

“Conflicto de Competencia Num.: 3/1996

Auto Nº: 8/1996

Fecha Auto: 05/06/96

Fecha Votación: 04/06/96

A U T O

En la Villa de Madrid, a cinco de Junio de mil novecientos noventa y seis.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de **D. FRANCISCO CARRANZA MARTÍNEZ, D^a MARÍA DEL CARMEN ESCALONA GIL, D. JOSÉ M. RAZQUIN CAMPO, D^a M. PILAR BELTRÁN QUINCOLES, D. JOSÉ LUIS MORA MORACHO, D. RUBÉN GARIJO JIMÉNEZ, D. CÉSAR GONZÁLEZ DEL VALLE, D. MARIANO PAHESA CASAS, D. ANTONIO VALERO SERRANO, D. CARLOS TEFUR CARANDE Y DON ANTONIO REBOLLO CAÑIZARES**, interpuso recurso por defecto de jurisdicción contra Sentencia de 22 de Diciembre de 1995 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Zaragoza, dictada en recurso de suplicación 735/94, acordándose por providencia de 16 de febrero siguiente oír a las partes por diez días y remitir las actuaciones a la Sala de Conflictos del Tribunal Supremo, formulándose por la recurrente escrito de alegaciones sosteniendo la competencia del Orden Jurisdiccional Social.

SEGUNDO.- Recibidas las actuaciones en el Tribunal Supremo, por providencia de fecha 28 de Marzo de 1996 se acordó oír por diez días al Ministerio Fiscal, quien en escrito de 22 de Abril sostuvo la competencia del Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo, señalándose para audiencia el día cuatro de Junio de 1996.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En primer lugar conviene precisar cual sea el objeto del litigio que ha dado lugar al recurso por defecto de jurisdicción que nos ocupa y en este sentido ha de destacarse que la cuestión debatida no es otra que la inclusión de los recurrentes en uno u otro de los grupos a que se refiere el artículo 6º.5 del Real Decreto 126/88, de 22 de Febrero, desarrollado por Órdenes de 20 de Abril de 1990 y 18 de Julio de 1991.

El artículo 2 de la Ley de Procedimiento Laboral determina que los Órganos Jurisdiccionales del Orden Social conocerán de las cuestiones litigiosas que se promuevan en materia de Seguridad Social. La generalidad de tal mandato es después matizada por el art. 3 b) del mismo cuerpo legal, que excluye del área de conocimiento del citado orden las pretensiones que, aún referidas a la mencionada materia, afecten a resoluciones dictadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en materia de gestión recaudatoria. Esta exclusión, como declara la Sentencia de 20.7.1990, abarca en lo que a cotización se refiere, no sólo las controversias relativas a actos estrictamente recaudatorios sino también las que surgieran con respecto a los anteriores, de declaración y de determinación de la deuda contributiva. Más, aun entendida así la exclusión mencionada, como efectivamente procede, resulta evidente que la pretensión deducida no versa sobre gestión recaudatoria, pues su objeto es determinar el Grupo de cotización que, en atención a la condición profesional que ostentan, corresponde a los hoy recurridos, sin que

cuestione acto alguno de declaración, liquidación o ejecución de deuda contributiva. Esto, sin embargo, no permitiría concluir sin más que el conocimiento de la controversia deba corresponder a este Orden Social, pues la genérica atribución jurisdiccional que consagra el mencionado art. 2.b) no ha de ser entendida en términos tan amplios que lleve consigo que toda controversia en materia de Seguridad Social, excluidas las referentes a gestión recaudatoria, haya de estar incluida en el área de conocimiento del citado Orden Social, ya que cuando con aquélla se persiga la impugnación de actos procedentes, de instancias públicas con capacidad de producirlos, que, por su proyección general y el imperio que manifiestan, se hallan sujetos al derecho administrativo en materia laboral o de Seguridad Social, el conocimiento de tales cuestiones litigiosas corresponde al Orden Contencioso Administrativo, pues así lo dispone el art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el art. 1 de la Ley Reguladora de aquél, todo ello en relación con el art. 3.a) del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral, y así se recoge en sentencias de la Sala Cuarta de este Tribunal Supremo, entre otras la de 29 de Enero de 1993 y las que en ella se citan.

En el supuesto de que se trata, la pretensión que da origen al litigio en el que se produce el recurso que nos ocupa, que tiene su base en la discrepancia interpretativa del artículo 6.5 del Real Decreto 126/88 y más en concreto del alcance que ha de darse al concepto de funcionarios públicos que en el mismo se utiliza, tampoco en modo alguno trata de impugnar un preexistente acto que por su proyección general y el imperio que manifieste se haya sujeto al Derecho Administrativo, pues en definitiva en el suplico del escrito de demanda ante el Juzgado de lo Social número 5 de Zaragoza, se concluye solicitando se declare el derecho a ser incluidos en el grupo de cotización establecido en el artículo 1 de la Orden de 20 de Abril de 1990 que no se cuestiona, en tanto que en la sentencia citada se recurre una resolución de la Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social, con proyección general por la que en uso de las facultades que le corresponden se adscribe con carácter general a una categoría de trabajadores no prevista en las

reglamentaciones en virtud de criterios de asimilación a las más análogas, supuesto evidentemente distinto al que nos ocupa en el que se aplica a unos funcionarios a título individual, un determinado tipo de cotización, pero sin que ello implique una asimilación con carácter general a una determinada categoría.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación.

LA SALA ACUERDA

Declarar competente para conocer del proceso promovido por la representación procesal de **D. FRANCISCO CARRANZA MARTÍNEZ, D^a MARÍA DEL CARMEN ESCALONA GIL, D. JOSÉ M. RAZQUIN CAMPO, D^a M. PILAR BELTRÁN QUINCOLES, D. JOSÉ LUIS MORA MORACHO, D. RUBÉN GARIJO JIMÉNEZ, D. CÉSAR GONZÁLEZ DEL VALLE, D. MARIANO PAHESA CASAS, D. ANTONIO VALERO SERRANO, D. CARLOS TEFUR CARANDE Y DON ANTONIO REBOLLO CAÑIZARES** en el que ha surgido el conflicto negativo de competencia a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Zaragoza a la que deberán remitirse las actuaciones.

Así lo acuerdan y firman los Excmos. Sres. Magistrados [...].”

“Conflicto de Competencia Num.: 13/1996

Auto N^o: 23/1996

Fecha Auto: 10/12/96

Fecha Votación: 09/12/96

AUTO

En la Villa de Madrid, a diez de Diciembre de mil novecientos noventa y seis.

En el conflicto de competencia suscitado entre el Juzgado de lo Social nº 2 de Vigo, en autos nº 108/96 seguidos a instancia de D. José Ramón Alonso Rodríguez contra el Servicio Gallego de Salud (SERGAS), frente a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por auto de fecha 28 de Mayo de 1996 dictado en recurso 7718/96 por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia se acordó, entre otros particulares, que la jurisdicción competente para conocer del asunto controvertido es la contencioso administrativa y requerir de inhibición al Juzgado de lo Social nº 2 de Vigo en autos de dicho Juzgado nº 108/96. Requerimiento que fue rechazado por dicho Juzgado de lo Social por auto de 19 de Junio de 1996.

SEGUNDO.- Por Providencia de 3 de Septiembre de 1996 la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia acordó remitir las actuaciones a la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo, previa comunicación a las partes.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a esta Sala Especial del Tribunal Supremo, a los efectos previstos en el artículo 47,1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y conferido traslado al Ministerio Fiscal, éste lo ha evacuado en sentido de considerar competente el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo. Habiéndose señalado el día 9 de Diciembre de 1996 para la decisión del presente conflicto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- La cuestión planteada ha sido ya resuelta por autos de esta Sala, por todos el de 7 de Julio de 1994, ratificado por los de 25 de Octubre de 1996, cuyos argumentos por respeto al principio de unidad de doctrina y tutela judicial reproducimos.

Como dato previo al estudio del tema de fondo de este conflicto, es preciso hacer constar que la reclamación indemnizatoria de la que el mismo deriva fue articulada en virtud de la demanda presentada ante la jurisdicción social con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de su Reglamento de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, según se desprende de la disposición final de la Ley, en relación con sus disposiciones adicional 3^a y transitoria 2^a, ap. 3 y de las disposiciones transitoria y final única del Real Decreto de referencia.

Con este dato, por tanto, queda despejada cualquier duda que pudiera suscitar la aplicabilidad de la nueva normativa en materia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y puede concretarse el problema conflictual a resolver por la Sala en la determinación de si una pretensión de responsabilidad dirigida contra las entidades, servicios comunes y organismos de la Seguridad Social y del sistema Nacional de Salud, tendente al resarcimiento de los daños sufridos por y con ocasión de la asistencia sanitaria que en los mismos se presta, ha de ser atribuida al conocimiento de los órganos jurisdiccionales del orden social o a los de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es de notar, al respecto, que el supuesto singularizado de que aquí se trata permite la formulación general

antes apuntada, habida cuenta que consiste en una pretensión de resarcimiento entablada contra el organismo de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que es el Instituto mencionado.

SEGUNDO.- Planteada así la controversia, ha de reconocerse que su solución pasa, necesariamente, por determinar si la nueva Ley antes mencionada ha reestablecido, en favor del orden contencioso-administrativo, el principio de unidad jurisdiccional para el conocimiento de las pretensiones de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, porque el propósito, si se opta por la respuesta afirmativa, no sería nuevo tan pronto se tenga en cuenta que el art. 3.b) de la Ley reguladora de dicho orden jurisdiccional, de 27 de Diciembre de 1956, lo estableció sin excepción alguna y hubo de ser la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de Julio de 1957, la que, con posterioridad y en su art. 41, volvió al sistema de dualidad jurisdiccional al someter a los Tribunales del orden civil -Tribunales ordinarios en la dicción legal- la responsabilidad del Estado por los daños que pudiera haber causado su actividad en relaciones de derecho privado. Hay que advertir, además, que ha sido constante la invocación del precitado art. 41, tanto por la jurisprudencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo como por la de esta misma Sala de Conflictos anteriormente a la vigencia de la Ley 30/1992 (vid. auto de 21 de Junio de 1991 y sentencias de la Sala 4ª allí citadas), para entender, en virtud de una interpretación integradora, que la previsión, en principio literalmente limitada por dicho precepto al reconocimiento de la competencia del orden civil, pudiera ser asimismo extendida al orden social, combinándola, sobre todo, con el argumento de que tales reclamaciones, conforme después se razonará críticamente con mayor extensión, merecen la calificación de pleitos propios de la seguridad social.

TERCERO.- La Ley 30/1992, efectivamente, ha vuelto al sistema de unidad jurisdiccional en una materia de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas que instaurara, conforme se ha visto antes, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

de 1956. Y lo ha hecho claramente por una doble vía: unificando, en primer lugar, el procedimiento para la reclamación de la indemnización y, en segundo término, unificando también la jurisdicción y el régimen jurídico aplicable, sin duda con el decidido propósito de terminar con el gráficamente denominado por la Sala 1ª del Tribunal Supremo "lamentable peregrinaje jurisdiccional" -vgr. sentencias de 6 de julio de 1983 y de 1º de Julio de 1986-, ante el hecho de que reclamaciones de este tipo podían ser, y efectivamente son, resueltas indistintamente por los órdenes jurisdiccionales civil, administrativo y social.

El primer aspecto unificador, el del procedimiento, aparece patente en el art. 145.1 de la Ley cuando dice que "para hacer efectiva la responsabilidad a que se refiere el capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio". Hay que hacer notar que, al tener un alcance general y unitario el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, como se desprende de los arts. 106.2 y 149.1.18ª de la Constitución, no sólo no es esencial sino que resulta indiferente, como por otra parte tiene declarado el Tribunal Supremo, entre otras en Sentencia de su Sala 3ª de 4 de Enero de 1991, que la actividad administrativa haya tenido lugar en el estricto ejercicio de una potestad administrativa o en forma de una mera actividad material o en omisión de una obligación legal, del propio modo que también es indiferente -art. 142.6- la naturaleza, pública o privada, de la relación de que la responsabilidad derive. Y hay también que destacar que este procedimiento unitario, que es previo y obligado al planteamiento jurisdiccional de toda reclamación de esta naturaleza, hasta tal punto de que ha desaparecido la posibilidad de la acción jurisdiccional autónoma de resarcimiento que la normativa derogada preveía -art. 40, apartados 2 y 3 de la L.R.J.A.E.-, no puede equivaler a las vías administrativas previas a las reclamaciones judiciales civiles o laborales contra las administraciones públicas, por la elemental razón de que existe una regulación específica de las mismas sujeta a procedimientos y

principios diferentes de los que rigen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial -capítulos II y III, del Título VIII, de la propia Ley-.

El segundo aspecto, el de la unificación jurisdiccional, se desprende de un triple y combinado orden de razonamientos: de la derogación específica del art. 41 de la precedente L.R.J.A.E.-disposición derogatoria, párrafo 2, ap. a)--; de la afirmación del principio de responsabilidad directa de las administraciones públicas cuando actúen en relaciones de derecho privado -art. 144-, responsabilidad esta exigible en la forma prevista en los arts. 142 y 143 -procedimiento unitario general o abreviado, según los casos- y que, por ende, ha de terminar en una "resolución administrativa", como a continuación se verá; y, por último, de la clara dicción del art. 142.6 cuando establece que "la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada de que derive, pone fin a la vía administrativa", expresiones estas que denotan, por sí mismas, la sumisión ulterior al enjuiciamiento de la cuestión por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, como, sin lugar a dudas, resulta patente del precisamente modificado por la disposición adicional 10ª de la Ley 30/92, art. 37.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que textualmente determina que el recurso de esta naturaleza "será admisible en relación con las disposiciones y con los actos de la Administración que hayan puesto fin a la vía administrativa, de conformidad con lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

En realidad, la unidad procedimental, jurisdiccional y de régimen jurídico a que se viene haciendo referencia, no es otra cosa que una consecuencia lógica del sistema único, directo y objetivo de responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene por causa el funcionamiento de los servicios públicos, cláusula esta que engloba cualquier tipo de actuaciones extracontractuales de aquélla, y que, de acuerdo con la tradición legislativa española, arranca de la Ley de

Expropiación Forzosa -art. 121-, se reitera por la L.R.J.A.E. -art. 40-, se reconoce, confirme quedó señalado con anterioridad, en los arts. 106.2 y 149.1.18ª de la Constitución, este último al mantener como competencia exclusiva del Estado la legislación sobre "el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas", así en singular, y pasa, con las notables peculiaridades acabadas de exponer, al Título X de la vigente Ley 30/1992. No puede extrañar, pues, que el Reglamento de 26 de Marzo de 1993 reitera todos estos principios en sus arts. 1º, ap. 2 y 2º, y que sea necesario concluir que tras la resolución administrativa que pone término a la obligada y unitaria vía administrativa, no equiparable a la reclamación previa, no quepa la iniciación de proceso civil alguno sino sólo la interposición, en su caso, del recurso contencioso-administrativo correspondiente.

CUARTO.- Expuesto lo anterior, y en relación con la cuestión básica al principio planteada, ha de dilucidarse si la unificación jurisdiccional a que se ha hecho referencia afecta única y exclusivamente a los órdenes civil y contencioso administrativo, en favor de este último, y, en consecuencia, presupone la exclusión del orden social, incluso cuando se está en presencia de reclamaciones de responsabilidad dirigidas contra instituciones sanitarias de la seguridad social por daños derivados de su misma actuación prestacional. Téngase en cuenta que se hace este planteamiento general, y no se laude a prestaciones defectuosas o en que hubiera podido incurrir cualquier género de culpa o negligencia, porque, conforme es sabido y resulta de los preceptos anteriormente examinados, la nota esencial del régimen de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas es su carácter objetivo, vinculado exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, incluso en condiciones de normalidad, de tal suerte que la obligación de indemnizar el daño surge con total independencia de la valoración reprobable de la conducta que lo pudiera haber causado y su antijuridicidad o ilicitud se produce por la mera inexistencia, en el particular lesionado, del "deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley" -art. 141.1 de la Ley 30/1992-.

Pues bien; no cabe duda que, roto el principio de unidad jurisdiccional que estableciera el art. 3.b) de la Ley de 27 de Diciembre de 1956 por la excepción introducida en el art. 41 de la L.R.J.A.E., era perfectamente lógica la interpretación integradora de este precepto que conducía a la conclusión de que lo mismo que la competencia era de la jurisdicción civil cuando la Administración actuaba en relaciones de derecho privado, si intervenía en la relación tuitiva propia de la seguridad social y afectaba con su actividad, principalmente prestacional, a una de las partes de tal relación comprendida en el mismo sistema, las responsabilidades se exigieran ante el orden social de la jurisdicción, y más aún cuando el art. 9º.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial le atribuye expresamente las reclamaciones en materia de seguridad social y tienen la consideración de cuestiones litigiosas, a conocer por lo órganos jurisdiccionales de dicho orden, las que se promuevan en la misma materia, incluida la protección por desempleo -art. 2.6) de la Ley de Procedimiento Laboral, texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de Abril-. Todo ello aparte la dificultad de desconectar el acto causante -vgr. acción culpable o errónea del facultativo unido por relación estatutaria a la entidad gestora-, del nacimiento del derecho, o la dificultad también de disociar el derecho a la asistencia de la asistencia defectuosa, para incluir o excluir en el caso al orden social de la jurisdicción. En esta correcta dirección se ha venido pronunciando la Sala 4ª del Tribunal Supremo -Sentencias, entre otras muchas, de 24 de Abril de 1990, 5 de Junio de 1991 y 20 de Abril de 1992.

Pero una vez derogado el tan mencionado art. 41 de la L.R.J.A.E. y alumbrado un único sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas -quizá uno de los pocos aspectos positivos, técnicamente hablando, de la nueva Ley 30/1992- resulta difícil sostener, sin un específico precepto que así lo establezca, que en materia de relaciones propias de la seguridad social y de daños causados en prestaciones sanitarias, la responsabilidad patrimonial de las instituciones correspondientes, que son entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y

vinculadas a la Administración del Estado y, por tanto, administraciones públicas a los efectos de la Ley -art. 2º.2-, sea inexistente y quede diluida en la acción protectora del sistema de seguridad social. Una excepción de tal importancia, además de chocar con la generalidad con que configura el art. 106.2 de la Constitución el derecho a ser indemnizado por las lesiones derivadas de mero funcionamiento de los servicios públicos, exigiría una previsión específica de la Ley a la que no puede equivaler lo establecido en su disposición adicional sexta que se refiere genéricamente a actos de la seguridad social y desempleo y no, por tanto, a pretensiones de responsabilidad patrimonial derivadas de lesiones causadas en la actividad prestacional de instituciones sanitarias de la Seguridad Social o del Sistema Nacional de la Salud. Por otro lado, resultaría igualmente anómalo que un particular no comprendido en el campo de aplicación del sistema de seguridad social, ante una lesión derivada de una prestación sanitaria de alguna de sus entidades gestoras o servicios comunes tuviera, por la mera prestación de esa actividad, claramente comprendida en la de servicio público, derecho a indemnización bajo el régimen jurídico propio de la responsabilidad patrimonial de la administración, sobre todo con su carácter objetivo y, en cambio, de estar encuadrado en la referida esfera de aplicación, su derecho había de ser ventilado dentro del ámbito de la función protectora y, consiguientemente, con supeditación a las nociones de culpa, defecto o insuficiencia en la prestación o, al menos, de imputabilidad del daño al tratamiento médico, es decir, no exclusivamente por el mero funcionamiento del servicio y la ausencia del deber jurídico de soportar el daño. Quiere decirse que no se trata de que en el ámbito del derecho laboral gane terreno, día a día, como entendió, por ejemplo, la Sentencia de la Sala 4ª de 20 de Abril de 1992, el principio de responsabilidad objetiva impuesto por la exigencia de eficacia en la prestación sanitaria con arreglo al art. 7º de la Ley 14/1986, de 25 de Abril, General de la Salud, sino que la jurisdicción social no podría nunca aplicar un régimen de responsabilidad objetiva puramente administrativo, aunque, en la práctica, la tendencia objetivadora de la responsabilidad se haya generalizado en el ámbito de las relaciones

laborales.

Por otra parte, después de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, sólo un concepto amplísimo de reclamaciones en materia de Seguridad Social, no avalado por ningún texto legal concreto, permitiría incluir en él las reclamaciones de responsabilidad patrimonial y sustraerlas al régimen procedimental y jurisdiccional unitario que ha reintroducido la nueva normativa. Adviértase, además, que el término prestación es un concepto jurídico inserto en el marco de los derechos y obligaciones específicos de la Seguridad Social y que tiene múltiples aspectos que afectan al nacimiento del derecho a su obtención, a su amplitud, a sus condiciones de tiempo y lugar, a los requisitos de afiliación y cotización, etc., aspectos perfectamente distinguibles de la actividad de servicio público que sin discusión realizan sus instituciones, en lo que aquí interesa, sanitarias y que, por sí sola, es susceptible de generar una pretensión de responsabilidad patrimonial. Por todo ello y al no existir, en el ámbito institucional sanitario de la Seguridad Social, una previsión normativa específica sobre responsabilidad patrimonial por la mera prestación del servicio sanitario y para evitar la anomalía que supondría sostener la existencia de un espacio institucional inmune en esta materia, que sólo podría satisfacerse dentro del marco de la acción protectora que aquella —la Seguridad Social, se entiende— desarrolla cuando se trate de sujetos a los que resulte aplicable el sistema, será lógico concluir que la regulación unificadora, en los aspectos procedimental y jurisdiccional, arbitrada por la Ley 30/1992 en punto a la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, es aplicable a la que pueda exigirse a las entidades, servicios y organismos de la mencionada Seguridad Social por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la asistencia sanitaria. Por ende, la disposición adicional primera del antecitado Reglamento de procedimiento, de 26 de Marzo de 1993, al prever específicamente la aludida sujeción, no añade ni hace ninguna atribución competencial que no estuviera ya claramente, aunque de modo implícito, establecida en la mencionada Ley.

LA SALA ACUERDA

Resolver a favor de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el presente conflicto positivo de competencia mantenido con el Juzgado de lo Social nº 2 de Vigo.

Así lo acuerdan y firman los Excmos. Sres. Magistrados [---]”.

DIVISIÓN JURISDICCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. MÉXICO

Lo expuesto en este breve trabajo, evidencia que el tema de jurisdicción de la seguridad social es sumamente compleja y que ha dado lugar a que en España el Tribunal Supremo a través de casos concretos haya emitido criterios para delimitarla, situación que en el caso de México, se repite.

En nuestro país existen dos organismos que proporcionan la seguridad social de los trabajadores, el Instituto Mexicano del Seguro Social para los trabajadores de las empresas del sector privado, y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, para proporcionar la seguridad social a los trabajadores federales que rigen su relación laboral por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional. Sin olvidar al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, que otorga seguridad social a los militares y sus familiares. También debemos recordar que en cada una de las entidades federativas de nuestro país existen instituciones de seguridad social de ámbito local.

Así el tema de seguridad social es bastante amplio. Simplemente para determinar el ámbito jurisdiccional competente por materia para dirimir asuntos de seguridad social podríamos decir que depende tanto de las pretensiones de los actores como de las decisiones o resoluciones dictadas por el órgano jurisdiccional. Ello es así porque los distintos

ordenamientos de esta materia no regulan con precisión cuál es la autoridad competente y otros ni tan siquiera contienen disposición expresa que nos indique qué autoridad dirimirá los asuntos de seguridad social.

Derivado de lo anterior el ISSSTELEÓN vivió la experiencia de la indefinición del órgano jurisdiccional competente para conocer o dirimir las controversias en materia de seguridad social, específicamente en materia de pensiones, hasta que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito en la jurisprudencia IV.1º.A.J/4, emitió criterio en el siguiente sentido: “CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, AMBOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. DEBE DECIDIRSE EN FAVOR DE ÉSTE, CUANDO SE DEMANDA EL PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES (PENSIONES Y JUBILACIONES), DERIVADAS INDIRECTAMENTE DE UNA RELACIÓN LABORAL QUE SE ENTABLA ENTRE TRABAJADORES JUBILADOS Y EL ISSSTELEÓN Y NO DE UN CONFLICTO SUSCITADO ENTRE PARTICULARES Y EL ESTADO. El artículo 17, fracción VII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León, al prever la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de juicios que se promuevan contra entidades de la administración pública estatal y de los Municipios cuando sus actos aborden el tema de seguridad social, pago de diferencias de las pensiones jubilatorias, reguladas por los artículos 2o., 3o., 5o. y 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es violatorio de los artículos 116, fracciones V y VI y 123, apartado B, fracciones XI y XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser tales prestaciones de naturaleza estrictamente laboral, al ser una consecuencia de la diversa relación jurídica indirecta que se entabla entre los trabajadores jubilados y el Isssteleón. Esto es, las prestaciones sociales, como son, entre otras, el pago de indemnizaciones, pensiones, servicios, asistencias médicas quirúrgicas y farmacéuticas, no surgen por sí mismas sino que nacen de la relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores. Así, en atención a la naturaleza de la prestación reclamada (pensión) y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Nuevo León, que establece las reglas en las que se crea esa prestación, así como

los pagos a que se tiene derecho y su tramitación ante el referido instituto, es inconcuso que el artículo 17, fracción VII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado vulnera los numerales constitucionales en cita, los que regulan las prestaciones mínimas que deben regir entre los trabajadores y el Estado dentro de las que se encuentran las sociales, así como los tribunales dotados de plena jurisdicción que de acuerdo con la competencia por materia que debe surgir previamente para resolver los conflictos derivados de esa relación (laboral); situación que el legislador local no previó al aprobar el artículo 17, fracción VII, de la Ley de Justicia Administrativa del Estado; así desatendió el régimen constitucional y legal de la relación laboral originaria inmersa en aquellos textos constitucionales y se inclinó por la relación derivada que obliga a los trabajadores a someter este tipo de asuntos a un tribunal de naturaleza ajena a la materia laboral, en contravención al artículo 116, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fija los lineamientos respecto al establecimiento de tribunales para ventilar las diferencias entre el servidor público y el gobierno y entre el particular y el gobierno, y autoriza a los Congresos Estatales a expedir los decretos respectivos para la instalación y funcionamiento de tribunales, verbigracia, el de arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado de Nuevo León. De ahí que al no estar facultado el Congreso del Estado por la Constitución para involucrar las contiendas de seguridad social en el ámbito de lo contencioso administrativo, por exclusión esta materia debe recaer en el área del conocimiento de los tribunales de arbitraje, en atención a lo previsto por el artículo 5o. de la Ley del Servicio Civil de Nuevo León, que rige las relaciones de los trabajadores de los Poderes del Estado, entre otros, y el numeral 18 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que prescribe que las controversias que surjan serán competencia de los tribunales del Estado. Por tanto, los conflictos derivados de las relaciones jurídicas entabladas entre trabajadores al servicio de una dependencia de la administración pública estatal y el mencionado instituto en materia de pensiones, debe ser competencia de un Tribunal de Arbitraje y no de un tribunal administrativo que fue creado para un fin diverso (conocer y resolver los conflictos y controversias que se susciten entre los particulares y el Estado, entre otros), además por naturaleza tanto de la relación jurídica establecida

entre los trabajadores y su patrón como del vínculo jurídico derivado que se entabla entre aquéllos y el propio instituto como consecuencia del surgimiento de la respectiva relación laboral, de donde resulta inconcuso que la relación jurídica surge entre un trabajador al servicio del Estado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al derivar del vínculo de carácter laboral que surge entre aquél y el Estado; de ahí que ante la ausencia de norma expresa para dilucidar sobre qué órgano jurisdiccional es competente para conocer de la demanda en la que se solicita el pago de alguna de las prestaciones de seguridad social que corresponde otorgar a este instituto, debe tomarse en cuenta el régimen constitucional y legal que rige el vínculo laboral de donde emana la prerrogativa cuya tutela se pretende”¹.

Así como este criterio existen muchos otros, de los cuales para el único efecto ilustrativo se señalan los siguientes:

“POLICÍA AUXILIAR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PARA CONOCER DEL JUICIO LABORAL EN EL QUE SE RECLAMEN PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. Conforme a lo dispuesto en el artículo 123, fracción XIII, del apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuerpos de seguridad, entre otros, quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia de los tribunales federales de conciliación y arbitraje, porque éstos se rigen por sus propias leyes. Ahora bien, del análisis de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y del Reglamento de la Policía Preventiva del Distrito Federal, se desprende que la Policía Auxiliar del Distrito Federal tiene reconocida su existencia como cuerpo de seguridad y forma parte de la estructura orgánica del Departamento del Distrito Federal. Por tanto, si conforme a lo establecido

¹ No. Registro: 181,763. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa, Laboral. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIX, Abril de 2004. Tesis: IV.1o.A. J/4. Página: 1308. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 454, Tesis 2a. XLVII/2001, de rubro: "INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. PARA DETERMINAR CUÁL ES EL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DE LOS JUICIOS LABORALES EN LOS QUE SE RECLAME EL PAGO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL A ESE ORGANISMO, DEBE ATENDERSE AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL QUE RIGE EL VÍNCULO LABORAL DEL QUE ÉSTAS DERIVAN".

en el artículo 13 de la Ley de la Caja de la Policía Preventiva del Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es competente para conocer de las controversias que surgen por resoluciones de la caja, derivadas de las prestaciones de seguridad social, con fundamento en la disposición citada, aplicada por analogía, dicho tribunal debe conocer de las controversias que tengan y deriven de los mismos motivos tratándose de policías auxiliares, por virtud de que actualmente ya conoce de conflictos de igual naturaleza referidos a Policía Preventiva, Policía Bancaria e Industrial y Bomberos, que conjuntamente con la Policía Auxiliar forman parte de la Policía del Distrito Federal”².

“SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO EN QUE SE DEMANDE A UNA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE) LA ENTREGA DEL SALDO DE LA CUENTA INDIVIDUAL DE UN TRABAJADOR. La competencia para conocer del juicio entablado contra una Afore en el que se demande la entrega de las cantidades depositadas en la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro de un trabajador, corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pues la naturaleza de la prestación demandada involucra órganos administrados en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, surtiéndose la competencia referida con base en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su correlativo 527, fracción II, inciso 1, de la Ley Federal del Trabajo. Ello es así, porque si bien es cierto que los recursos depositados en la cuenta individual de cada trabajador son de su propiedad, con las modalidades establecidas en la ley, también lo es que existe una estrecha vinculación entre las administradoras de fondos para el retiro y los institutos de seguridad social en la recepción, depósito, administración, transferencia y disponibilidad de los recursos, pues para que proceda la entrega de estos últimos al

² Tesis de jurisprudencia 35/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal. No. Registro: 194,090. Materia(s): Administrativa, Laboral. Novena Época. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. IX, Abril de 1999. Página: 111.

trabajador deben darse las hipótesis legalmente establecidas y mediar autorización de dichos institutos e, inclusive, tratándose de los recursos de la subcuenta de vivienda, éstos deben transferirse a la administradora de fondos para el retiro correspondiente por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dado que su administración es llevada por dicho Instituto, que es quien cubre los intereses correspondientes, por lo que aunque no se señalen expresamente como prestaciones reclamadas en el juicio laboral la autorización de disponibilidad de recursos a los institutos de seguridad social y la transferencia de los fondos de la subcuenta de vivienda a la Afore para su entrega al trabajador, tales prestaciones deben considerarse implícitamente demandadas cuando se reclame la devolución del saldo integral de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro a la empresa administradora de fondos para el retiro correspondiente, ante la imposibilidad de desvincular tal prestación de las acciones principales de las que depende. Cabe destacar que lo anterior no contraría lo sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis 2a./J. 105/99 y 2a. CXXXI/99, publicadas con los rubros: "COMPETENCIA LABORAL. CORRESPONDE A LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE CONOCER DE LOS CONFLICTOS LABORALES SURGIDOS ENTRE UNA EMPRESA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO Y SUS TRABAJADORES." y "COMPETENCIA LABORAL. RESIDE EN LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE EL CONOCIMIENTO DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS CONTRA LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORES), POR SUS TRABAJADORES.", respectivamente, pues éstas se refieren a conflictos laborales entre las Afores y sus trabajadores, y no a juicios en que se demande la devolución al trabajador del saldo de su cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro"³.

“SEGURO SOCIAL. LA COMPETENCIA DELEGADA PARA

³ No. Registro: 174,596. Materia(s): Laboral. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Julio de 2006. Tesis: 2a./J. 100/2006. Página: 404. **Nota:** Las tesis 2a./J. 105/99 y 2a. CXXXI/99 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 106 y octubre de 1999, página 585, respectivamente.

CONOCER DE LA REVISIÓN (DERIVADA DEL AMPARO EN QUE SE RECLAMA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 277 D Y 286 K DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE AGOSTO DE 2004), SE SURTE A FAVOR DE UN TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. El citado precepto transitorio se refiere, en su parte final, a la eventual aportación del Instituto Mexicano del Seguro Social de las sumas que correspondan de su presupuesto, con cargo a las cuotas de seguridad social, contribuciones y aportaciones que conforme a la ley que lo regula deba recaudar y recibir, al Régimen de Jubilaciones y Pensiones de sus trabajadores que ostenten la calidad de trabajador, jubilado o pensionado del propio instituto, hasta antes de la entrada en vigor del decreto señalado. Ahora bien, si en un juicio de amparo indirecto se impugna su inconstitucionalidad, la competencia para conocer del recurso de revisión se surte a favor de un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, por ser de esa naturaleza el precepto mencionado, pues con ello no se afecta o modifica el régimen de seguridad social, sino su presupuesto. Lo anterior sin perjuicio de que, llegado el caso, deje a salvo la jurisdicción originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por darse alguno de los supuestos que establece el acuerdo 5/2001, del Tribunal Pleno de 21 de junio de 2001”⁴.

“COMPETENCIA, CONTROVERSIAS DEL ORDEN CIVIL EN CONTRA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A UN JUEZ DE DISTRITO. El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado encargado de la seguridad social en nuestro país, y un instrumento básico de la seguridad social, establecido como servicio público de carácter nacional. En las condiciones apuntadas, si se compromete el patrimonio del mencionado Instituto, se afecta la prestación del servicio público de la seguridad social, por lo tanto se debe considerar como un patrimonio federal destinado a fines sociales. En consecuencia como es evidente que la Federación está interesada en los litigios de materia civil, en que vaya comprometido el patrimonio de este organismo, debe concluirse, con fundamento en los artículos 104, fracción III, constitucional, 54, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Julio de 2005. Visible en foja 483. Tesis de jurisprudencia 70/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal.

Federación, 18 y 19 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que en el fuero federal es donde radica la jurisdicción para conocer de este tipo de controversias”⁵.

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA SUSPENSIÓN DEL PAGO DE UNA PENSIÓN ALIMENTICIA DECRETADA MEDIANTE RESOLUCIÓN JUDICIAL QUE DEBÍA SER CUBIERTA DE LA PENSIÓN JUBILATORIA OTORGADA POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO A UN TRABAJADOR QUE POSTERIORMENTE FALLECE. CORRESPONDE AL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. Si la parte actora, en su carácter de divorciada y beneficiaria del pago de una pensión alimenticia decretada mediante resolución judicial que debía ser cubierta del monto de la diversa pensión jubilatoria otorgada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado al trabajador que posteriormente fallece, demanda la orden de suspensión del pago de aquélla, se está en presencia de un acto de autoridad del referido instituto por el que crea una situación jurídica que afecta su esfera legal; y si bien es cierto que dicha pensión jubilatoria tiene el carácter de prestación de seguridad social, también lo es que se transforma en un vínculo administrativo que nada tiene que ver con la relación laboral que existió entre el de cujus y la dependencia para la cual prestó sus servicios. Por consiguiente, la competencia para conocer de la demanda relativa se surte en favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”⁶.

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DEMANDA EN LA QUE SE RECLAMAN PRESTACIONES, TANTO LABORALES A UNA DEPENDENCIA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA, COMO DE SEGURIDAD SOCIAL AL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS

⁵ TESIS AISLADA 1ª. XVIII/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, Junio 95, Primea Sala, pág. 63.- Competencia 123/95. Suscitada entre la Juez Cuadragésimo Quinto de lo Civil del Distrito Federal y el Juez Sexto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal. 26 de mayo de 1995. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juan N. Silva Meza, previo aviso a la Presidencia. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

⁶ No. Registro: 169,540. Tesis aislada. Materia(s): Laboral, Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVII, Junio de 2008. Tesis: I.6o.T.388 L. Página: 1215.- SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO.- Competencia 6/2008. Suscitada entre la Junta Especial Número Once de la Federal de Conciliación y Arbitraje y la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 10 de abril de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro Rivera. Secretario: Edgar Hernández Sánchez.

SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTATAL. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido que el conocimiento de los conflictos laborales que surjan entre los organismos públicos descentralizados estatales y sus trabajadores corresponde a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Ahora bien, cuando se reclaman prestaciones, tanto laborales a una dependencia de gobierno del aludido Estado, cuyo ordenamiento legal aplicable es la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, y competencia del Tribunal de Arbitraje estatal, como de seguridad social al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla, contenidas en la ley que lo rige, como es el otorgamiento de la pensión de viudez, prestaciones económicas y de asistencia médica, a pesar de que dicho instituto sea un organismo descentralizado de carácter estatal cuyos conflictos laborales deben ser resueltos por una Junta Local, sin embargo, en tal hipótesis no es dable que dos órganos jurisdiccionales de diversa naturaleza conozcan cada uno de ellos de prestaciones relativas a su competencia, puesto que no es posible dividir la continencia de la causa, ni fragmentarse la unidad del proceso del trabajo, a pesar de que en la legislación laboral no exista precepto que prohíba hacerlo, ya que corresponde a los tribunales impedir que se haga, cuando siendo varios los demandados las acciones sean diversas, pero deriven de una misma relación laboral, a fin de evitar que se pronuncien resoluciones contradictorias con el consecuente perjuicio para las partes y para la pronta y expedita administración de justicia; por ello, cuando la pretensión del servidor público involucra el reclamo de prestaciones laborales y de seguridad social, para determinar a qué órgano jurisdiccional corresponde conocer del juicio, debe atenderse al régimen constitucional y legal que rige el vínculo laboral del cual deriva, como una consecuencia directa del reclamo de seguridad social; por tanto, debe estimarse que al encontrarse regulada la respectiva relación laboral de donde deriva el reclamo de seguridad social por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Puebla, en términos del artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, la competencia para conocer del juicio corresponde al Tribunal de Arbitraje del Estado⁷.

⁷ No. Registro: 169,731. Tesis aislada. Materia(s): Laboral. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVII, Mayo de 2008. Tesis: VI.T.80 L. Página: 1022.- TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEXTO CIRCUITO.- Competencia 1/2008. Suscitada entre el Tribunal de Arbitraje y la Junta Especial Número

“CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. TRATÁNDOSE DE CONFLICTOS SUSCITADOS ENTRE AQUÉLLOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA O EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO RESPECTO DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, SU CONOCIMIENTO CORRESPONDE, POR AFINIDAD, AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE DICHA ENTIDAD. Conforme al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuerpos de seguridad, entre otros, quedan excluidos del régimen tutelar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, porque éstos se rigen por sus propias leyes, por lo que dichos servidores públicos quedan vinculados con el Estado mediante una relación de naturaleza administrativa. Por otro lado, del análisis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y de la Ley de Seguridad Pública, ambas del Distrito Federal, se advierte que los agentes de la Policía Judicial tienen reconocida su existencia como cuerpos de seguridad pública. Ahora bien, aun cuando dichos ordenamientos son omisos en señalar qué órgano debe conocer de la demanda promovida por uno de los miembros de ese cuerpo de seguridad en contra de la aludida procuraduría y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con motivo de conflictos relativos a prestaciones de seguridad social; la fracción I del artículo 23 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece que las Salas de dicho tribunal son competentes para conocer de los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales; en tal virtud, ante la falta de disposición legal en el Distrito Federal que otorgue a alguna autoridad facultades expresas para resolver ese tipo de controversias, la competencia para conocer de ellas corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por ser el más afín para conocer de los conflictos administrativos correspondientes al ámbito local⁸.

Tres de la Local de Conciliación y Arbitraje, ambos del Estado de Puebla. 13 de marzo de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Rolando Nicolás de la A. Romero Morales. Secretario: Jaime Contreras Carazo.

⁸ No. Registro: 173,337. Tesis aislada. Materia(s): Laboral. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXV, Febrero de 2007. Tesis: I.6o.T.314 L. Página: 1685.- SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO

“COMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA RESOLUCIÓN DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS RELATIVA A UNA PENSIÓN. CORRESPONDE AL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y NO AL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DE LA ENTIDAD. De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 2o., 3o., fracción III, 11, fracción II, 14, fracción I, 15, fracción II, 20, fracción IV, 36, 67, 75, 76, 91 y 165 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos, en relación con el 1o. y 186 del Código de Procedimientos Administrativos, ambos del Estado de México, se concluye que el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al estar facultado para recaudar cuotas y aportaciones en materia de seguridad social, así como para conceder, negar, suspender, modificar y revocar las pensiones, realiza actos de naturaleza administrativa, pues de manera unilateral incide en la esfera jurídica de los derechohabientes y demás sujetos de la ley, al crear, extinguir o modificar una situación derivada del otorgamiento de una pensión; por tanto, en contra de esas determinaciones procede el recurso de inconformidad o el juicio contencioso administrativo. De ahí que cuando en una demanda se cuestione una resolución relativa a una pensión, la competencia para conocer de ese asunto debe decidirse en favor del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México y no del Tribunal de Arbitraje de la entidad”⁹.

En este contexto, surge la interrogante de si los tribunales de Arbitraje, las juntas de Conciliación y Arbitraje, inclusive si las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa están especializados en la materia de seguridad social, pues no olvidemos que si bien el origen y nacimiento de ésta fue a la luz del derecho laboral, con el paso del tiempo se ha venido independizando y a pasado a ser una disciplina del derecho autónoma que debe regirse por sus propias normas sustantivas,

DEL PRIMER CIRCUITO.- Amparo en revisión 1056/2006. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. 14 de noviembre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Marco Antonio Bello Sánchez. Secretaria: Sandra Verónica Camacho Cárdenas.

⁹ No. Registro: 173,945. Tesis aislada. Materia(s): Administrativa. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXIV, Noviembre de 2006. Tesis: II.1o.A.130 A. Página: 1029.- PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.- Amparo en revisión 5/2006. Roberto Benítez Jaimes. 15 de agosto de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Mondragón Reyes. Secretario: Isaías Zárate Martínez.

pero también debe darse sus normas adjetivas, y hasta ahora sólo se ha valido tanto de normas procesales del derecho del trabajo cuando se trata de que los trabajadores o pensionados reclaman prestaciones como de pensiones, incremento de las mismas o cualquier otra prestación social o económica que los ordenamientos de seguridad social prevén en su favor, en tanto que, tratándose de créditos que los patronos desean litigar contra el IMSS, el procedimiento se sigue, digámoslo así, con normas procesales prestadas, es decir las que se contienen en el Código Fiscal de la Federación para los juicios de nulidad.

CONCLUSIONES

El breve análisis del tema abordado, concretamente para México, nos hace coincidir con la opinión de varios especialistas en la materia, en el sentido de que sería conveniente la creación de tribunales especiales de seguridad social y la actualización y adecuación de las normas procesales aplicables a los conflictos de seguridad social, a fin de que esta disciplina se independice y se desarrolle para que realmente sea una alternativa de desarrollo y justicia social.