

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018  
QUEJOSOS Y RECURRENTES: DELIA  
AGUILAR GUTIÉRREZ Y OTROS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA  
COLABORÓ: LOURDES GUTIÉRREZ ZÚÑIGA**

**Vo. Bo.  
MINISTRO:**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de febrero de dos mil diecinueve.

**COTEJADO:**

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.** Por escrito presentado el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho ante la Oficialía de Partes de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Irapuato, Guanajuato, Delia Aguilar Gutiérrez, Ma. del Socorro Carmona Sánchez, Alicia Camacho Rosas, María Leticia Arredondo Pantoja, Martín Mireles Rodríguez, Guadalupe Verenisse Godínez Aguirre, Omar Salím Pérez Carranza, Miriam del Carmen Cerna Barajas, Mario Rodríguez Durán, María Fernanda García Ledesma, Rosa María García Negrete, Ramón Cervantes Morales, Cirania Camacho Servín, José Vaca Alvarado, Elizabeth Rangel Martínez, Vicente Landeros Morales, Norma Alicia Pérez Zamora, Sonia Hernández Villanueva, Miguel Ángel Alvarado Cervantes, Hugo Ignacio Torres Hernández, Jesús Alberto Aguirre Cuteño, Josefina Tejada Rangel, Nélida Ismerai Díaz Rodríguez, Ana Cecilia Bravo Barroso, María de Jesús Alvarado Ortiz, Yesenia Rivera Martínez, Lorena Esmeralda Mendoza Dávila, Saraí Zavala Elías y Ana Laura Villanueva Sánchez promovieron juicio de amparo directo

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018

en contra del laudo de once de enero de dos mil dieciocho, dictado por la Junta referida, en el expediente laboral 1415/2016/L1/CA/IND.

La parte quejosa estimó violados en su perjuicio los artículos 1º, 14, 16 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes.

**SEGUNDO.** Tocó conocer de la demanda al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, cuyo Presidente la radicó con el expediente ADL 255/2018 y la admitió a trámite, por auto de siete de marzo de dos mil dieciocho.

En sesión de diez de julio de dos mil dieciocho, el referido órgano colegiado dictó sentencia, en la que negó el amparo.

**TERCERO.** La parte quejosa interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito.

**CUARTO.** Por acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió y admitió el recurso de revisión; lo registró bajo el expediente 5368/2018 y turnó los autos al Ministro José Fernando Franco González Salas a efecto de que formulara el proyecto de resolución respectivo.

**QUINTO.** En auto de nueve de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro Presidente de la Segunda Sala determinó que ésta conociera del asunto y envió los autos al Ministro ponente.

**SEXTO.** El agente del Ministerio Público Federal adscrito a este Alto Tribunal no formuló pedimento.

**SÉPTIMO.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil

trece, el proyecto de resolución fue publicado en la misma fecha en que se listó para verse en sesión.

### **C O N S I D E R A N D O:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto<sup>1</sup>.

**SEGUNDO. Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente.<sup>2</sup>

**TERCERO. Legitimación.** El recurso de revisión fue interpuesto por persona legitimada para ello.<sup>3</sup>

#### **CUARTO. Antecedentes**

##### **I. Juicio de origen.**

Mediante escrito presentado el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, Delia Aguilar Gutiérrez, Ma. del Socorro Carmona Sánchez, Alicia Camacho Rosas, María Leticia Arredondo Pantoja, Martín Mireles Rodríguez, Guadalupe Verenisse Godínez Aguirre, Omar

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo vigente; y, 11, fracción V, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero y tercero del Acuerdo 5/2013, y los puntos primero y segundo del Acuerdo 9/2015, ambos del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un tribunal colegiado de circuito en un juicio de amparo directo en materia de trabajo, cuyo conocimiento corresponde a esta Sala y no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

<sup>2</sup> La sentencia impugnada fue notificada a la parte quejosa el siete de agosto de dos mil dieciocho; tal actuación surtió efectos el ocho de agosto siguiente. Así, el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión, transcurrió del nueve al veintidós de agosto de dos mil dieciocho, sin contar los días once, doce, dieciocho y diecinueve del mes y año en cita, por haber sido inhábiles en términos de lo previsto en los artículos 19 de dicho ordenamiento y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, si el escrito de agravios fue recibido en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito el dieciséis de agosto de dos mil dieciocho, es posible concluir que fue interpuesto oportunamente.

<sup>3</sup> El escrito de agravios está presentado por persona legitimada para ello, en tanto que está firmado por María Beatriz Rosas León, apoderada de la parte quejosa, personalidad que le fue reconocida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito en auto de siete de marzo de dos mil dieciocho, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo.

Salím Pérez Carranza, Miriam del Carmen Cerna Barajas, Mario Rodríguez Durán, María Fernanda García Ledesma, Rosa María García Negrete, Ramón Cervantes Morales, Cirania Camacho Servín, José Vaca Alvarado, Elizabeth Rangel Martínez, Vicente Landeros Morales, Norma Alicia Pérez Zamora, Sonia Hernández Villanueva, Miguel Ángel Alvarado Cervantes, Hugo Ignacio Torres Hernández, Jesús Alberto Aguirre Cuteño, Josefina Tejada Rangel, Nélida Ismerai Díaz Rodríguez, Ana Cecilia Bravo Barroso, María de Jesús Alvarado Ortiz, Yesenia Rivera Martínez, Lorena Esmeralda Mendoza Dávila, Saraí Zavala Elías y Ana Laura Villanueva Sánchez demandaron en la vía ordinaria laboral del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámara, Guanajuato, del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la inscripción retroactiva ante los institutos señalados, así como el cumplimiento de cualquier otra prestación que derivara de los hechos de la demanda.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores Social opuso las excepciones de prescripción respecto de las prestaciones anteriores a un año en relación con la presentación de la demanda; falta de acción y derecho, pues no existe un vínculo entre la actora y el instituto; oscuridad y confusión en la demanda, ya que la parte actora no precisó las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social opuso las excepciones de prescripción respecto de las prestaciones anteriores a un año en relación con la presentación de la demanda, y falta de acción y derecho, ya que el instituto no fue patrón de los actores.

El quince de marzo de dos mil diecisiete, la Junta responsable dictó laudo en el que condenó al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámara, Guanajuato, a inscribir retroactivamente a los actores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

## **II. Primer juicio de amparo.**

En contra de esa determinación, por escrito presentado el nueve de mayo de dos mil diecisiete, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámara, Guanajuato, promovió juicio de amparo. La demanda se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, que por auto de uno de junio de dos mil diecisiete la registró con el expediente 555/2017 y el catorce de julio siguiente la admitió a trámite.

En sesión de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado concedió el amparo a la parte quejosa para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el laudo reclamado y dictara otro en el que subsanara la omisión en que incurrió y se pronunciara de forma fundada y motivada sobre la existencia o no de los elementos que evidencien la celebración de un convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, entre éste y el organismo público descentralizado denominado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámara, Guanajuato, a fin de que resolviera sobre la procedencia o no de las acciones ejercidas por la parte actora.

En cumplimiento al fallo protector, la Junta dejó insubsistente el laudo reclamado y el once de enero de dos mil dieciocho dictó uno nuevo, en el que absolvió a la parte demandada de las prestaciones reclamadas.

## **III. Segundo juicio de amparo directo.**

La parte actora promovió amparo directo y argumentó en sus conceptos de violación medularmente lo siguiente.

### Primero.

- En el laudo reclamado la Junta responsable señala que no por el hecho de que exista una relación de trabajo entre los actores y

el demandado, necesariamente aquéllos deben contar con seguridad social, razonamiento que infringe los derechos fundamentales de los quejosos previstos en el artículo 123 constitucional.

- La Junta argumentó que el empleador es un organismo público descentralizado municipal; sin embargo, no por ello la ley lo exime de otorgar a sus trabajadores un trabajo digno que les otorgue los beneficios de la seguridad social.

- Al juicio de origen le son aplicables las reglas previstas en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal, así como la Ley Federal del Trabajo, empero el demandado no está exento de cumplir también con la Ley de los Servidores Públicos del Estado, la Ley de Seguridad Social del Estado y la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que de acuerdo a la prestación de servicios por parte de los actores al demandado, aquéllos deben considerarse servidores públicos sujetos a tales disposiciones.

- Más aún, al tratarse el demandado de un organismo público, aunque sea descentralizado, está obligado a cumplir con la ley correspondiente.

- El artículo 13 de la Ley del Seguro Social es inconstitucional porque hace distinciones, discrimina y deja a discreción del empleador el otorgamiento de los derechos de seguridad social a los trabajadores en los supuestos que contempla.

- La determinación de la responsable de aplicar el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, en cuanto a que los actores no acreditaron que el organismo demandado hubiere celebrado algún convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social, implicó para los enjuiciantes una carga probatoria que le corresponde al demandado, quien –destacan– no compareció a juicio en ninguna de sus etapas procesales.

- Citó la ejecutoria emitida el dieciocho de enero de dos mil dieciocho, en el juicio de amparo 716/2017 del índice del Tribunal

Colegiado del Decimosexto Circuito, en la que se calificó como derecho humano el acceso a la seguridad social de los trabajadores que prestan servicios a la administración pública municipal y se consideró que de ninguna manera era legal demostrar la existencia del convenio a que se refiere el artículo 13 de la Ley del Seguro Social o su símil el artículo 22 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato.

En tal ejecutoria se sostuvo que: *“... lo cierto es que ello no puede ser obstáculo para el ejercicio del derecho fundamental de que se trata, dado que el municipio no puede quedar exento de la obligación constitucional de inscribir a sus trabajadores en una institución de seguridad social, en franco detrimento de sus derechos humanos.”*

Segundo.

- El artículo 13 de la Ley del Seguro Social es inconstitucional porque transgrede los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

- El artículo impugnado es inconstitucional porque desconoce el derecho humano de los trabajadores que ahí se señala a contar con seguridad social.

- Además, dicha normativa hace nugatorio el derecho a la igualdad de todos los trabajadores, sin que puedan existir justificantes para excluir a alguno de los trabajadores que señala a gozar del derecho de seguridad social.

- El patrón es un organismo público descentralizado que, por su naturaleza jurídica y la finalidad para la cual fue creado, es el primer obligado en cumplir con la ley y, por ende, a cumplir con los derechos humanos de sus trabajadores.

- El artículo 13 de la Ley del Seguro Social no sólo contraviene el artículo 1º constitucional, sino que también las normas

que rigen las relaciones laborales, dado que se violan los artículos 1, 2, 17 y 18 de la Ley Federal del Trabajo, así como el derecho humano de los trabajadores a recibir, tanto ellos como su familia, los beneficios de seguridad social.

- De conformidad con la Ley Fundamental todas las personas gozan del derecho humano a la seguridad social, por tanto el artículo 13 de la Ley del Seguro Social es inconstitucional porque excluye a los trabajadores de un organismo público de contar con tal derecho humano. En ese sentido, la resolución que se emita deberá declarar la inconstitucionalidad alegada y, por ende, se deberá reparar y restituir a los quejosos la garantía violada.

- Si bien la norma impugnada señala que *‘voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio’*, ello no significa que releve o queden exentos de otorgar el derecho de seguridad social los organismos públicos descentralizados, ni que tal derecho quede condicionado a la celebración de un convenio.

La demanda se turnó al Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito, que por auto de siete de marzo de dos mil dieciocho la radicó con el expediente 255/2018 y la admitió a trámite. Seguida la secuela procesal, el órgano colegiado dictó sentencia en la que negó el amparo bajo las consideraciones que se sintetizan a continuación.

- Calificó de inoperantes e infundados los conceptos de violación de la parte quejosa.

- En primer lugar, precisó que el juicio de amparo tiene como antecedente un diverso amparo, promovido por el demandado Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámara, Guanajuato, resuelto por ese órgano colegiado.

- En el laudo reclamado la Junta responsable absolvió al demandado al considerar que del material probatorio aportado en autos no se desprendía alguno del que se advirtiera la existencia de

un convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, celebrado entre éste y el demandado, de conformidad con el artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

- Así, de conformidad con tal numeral, los trabajadores que prestan sus servicios para la administración pública municipal en cualquier entidad de la República Mexicana, no tienen derecho a ser incorporados al Instituto Mexicano del Seguro Social por la simple existencia de una relación de trabajo, ya que es indispensable que quede demostrado que el municipio de que se trate ha suscrito el convenio correspondiente con dicho instituto, lo que en la especie no se acreditó.

- Apoyó su determinación en la jurisprudencia 2a./J. 100/2011, de rubro: *INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES.*

- Calificó de inoperantes los argumentos de la parte quejosa, dirigidos a impugnar la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, ya que no fue impugnado en el primer juicio de amparo, mediante amparo adhesivo, conforme al artículo 182 de la ley de la materia.

- Señaló que la necesidad de impugnar en amparo adhesivo la inconstitucionalidad alegada deriva de que los conceptos de violación formulados por la parte quejosa en el primer juicio de amparo, se centraron en el hecho de que, para ser sujeto de incorporación al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social resultaba necesario que el demandado suscribiera un convenio de incorporación voluntaria con dicho Instituto, en términos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, lo que por ese motivo era susceptible de ser acogido de llegar a concederse el amparo, como en efecto ocurrió.

**QUINTO. Agravios.** Los quejosos cuestionaron la decisión del Tribunal Colegiado e hicieron valer los siguientes agravios:

Primero.

•El Tribunal Colegiado no estudió la constitucionalidad planteada porque, a su parecer, ese tema ya fue definido en la jurisprudencia *INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES*; sin embargo, en ese criterio no se analizó el derecho humano de los trabajadores a contar con acceso a la seguridad social, de acuerdo con la reforma constitucional de dos mil once.

•En la sentencia de amparo se aplicó incorrectamente la tesis de rubro: *AMPARO ADHESIVO. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL VINCULADA CON UNA VIOLACIÓN PROCESAL DEBE IMPUGNARSE MEDIANTE AQUÉL EN EL AMPARO INSTAURADO CONTRA LA RESOLUCIÓN PRIMIGENIA*. Ese criterio se refiere a violaciones procedimentales, en tanto que el caso concreto se refiere a una norma sustantiva.

Segundo.

•El artículo 13 de la Ley del Seguro Social transgrede el derecho humano de seguridad social, en relación con los principios de igualdad, no discriminación y derecho a un trabajo digno.

•Condiciona el otorgamiento de la seguridad social al cumplimiento del requisito consistente en la existencia de un convenio entre el patrón y el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya celebración deja a discreción del empleador.

•En un trabajo digno el empleador otorga a sus trabajadores acceso a la seguridad social, lo que en el caso no acontece.

- Excluye indebidamente a los trabajadores al servicio de un organismo público descentralizado de los beneficios de la seguridad social.

Tercero.

- En sus conceptos de violación hizo referencia al juicio de amparo 716/2017 del índice del Tribunal Colegiado del Decimosexto Circuito, en la que se resolvió que al tratarse de un derecho humano el acceso a la seguridad social, resultaba ilegal que a efecto de garantizarlo se debiera demostrar la existencia del convenio a que hace referencia el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, ya que es obligación tanto de los ayuntamientos como de los organismos descentralizados municipales otorgarlo.

Ahora, si bien incurrió en un error mecanográfico al citar el juicio de amparo, en tanto que el número correcto del expediente es 706/2017 y no 716/2016, lo cierto es que con los demás datos aportados (órgano que lo resolvió y fecha de resolución) el Tribunal Colegiado estuvo en aptitud de abordar y analizar las consideraciones expuestas en la ejecutoria correspondiente, ya que se hicieron valer como conceptos de violación.

**SEXTO. Procedencia.** A efecto de determinar la procedencia del presente medio de impugnación, resulta conveniente precisar lo siguiente.

En primer lugar es importante señalar que el juicio de amparo directo es un juicio con una sola instancia, pues la resolución que ahí se dicte, por regla general, es definitiva y no admite recurso alguno. De manera excepcional, en su contra podrá interponerse un medio de defensa, que sólo justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en el artículo 107, fracción IX,<sup>4</sup> de

---

<sup>4</sup> Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...] IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 81, fracción II,<sup>5</sup> de la Ley de Amparo, a saber.

1. En la revisión debe subsistir alguna cuestión de constitucionalidad. Es decir, la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.
2. El asunto debe fijar un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los lineamientos sentados por ésta en el Acuerdo General 9/2015.

Esta Segunda Sala aprobó la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.), donde se puntualizaron los requisitos para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, con base en los artículos 107, fracción IX, constitucional, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y en el Acuerdo General 9/2015 del Pleno de este Alto Tribunal, que señala cuándo se está ante un caso de importancia y trascendencia. La referida jurisprudencia tiene el rubro: *REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA*<sup>6</sup>.

---

omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; [...]

<sup>5</sup> Artículo 81. Procede el recurso de revisión: [...] II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.- La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

<sup>6</sup> Publicada bajo el texto: "Por regla general, las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo son definitivas y sólo de manera extraordinaria, pueden impugnarse mediante el recurso de revisión previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, una vez actualizados los presupuestos procesales (competencia, legitimación, oportunidad del recurso –en su caso–, entre otros), procede el mencionado medio de defensa siempre que: 1) en la

En la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, por resultar violatorio del derecho a la seguridad social, y el Tribunal Colegiado declaró inoperante ese concepto de violación.

De lo expuesto se advierte que en esta instancia subsisten las referidas cuestiones constitucionales, en tanto que planteadas ante el Tribunal Colegiado, quien no analizó el fondo, al considerarlas inoperantes. Por tanto, en el presente caso subsiste la referida cuestión de constitucionalidad, en virtud que se impugna la inoperancia decretada por el Tribunal Colegiado. Lo anterior, en términos del último párrafo del punto tercero del Acuerdo General 9/2015.<sup>7</sup>

Aunado a lo anterior, se reúne el requisito de importancia y trascendencia, en virtud de que su análisis de fondo permitiría

---

sentencia de amparo directo combatida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones referidas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y 2) el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, con el fin de armonizar la normativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los preceptos citados, el Pleno emitió el Acuerdo General 9/2015 (\*), que regula la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra sentencias de amparo directo, el cual, en vez de privilegiar el análisis de los agravios en la revisión, permite al Alto Tribunal hacer una valoración discrecional de los méritos de cada recurso, para determinar si a su juicio el asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia, para lo cual, su punto segundo señala que la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando: (i) pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o (ii) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo.” Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, libro 22, septiembre de 2015, tomo I, pág. 344. Registro: 2010016.

<sup>7</sup> TERCERO. En el trámite de los amparos directos en revisión, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificará que se cumplan los siguientes requisitos de procedencia:

- I. Que el recurso sea interpuesto oportunamente y por parte legitimada;
- II. Que en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado haya realizado un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de alguna norma general o la interpretación directa de algún precepto constitucional o de un derecho humano establecido en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o que en la demanda se hicieron planteamientos de esa naturaleza, aun cuando el Tribunal Colegiado de Circuito haya omitido el estudio de tales cuestiones, y
- III. Que se surtan los requisitos de importancia y trascendencia.

Para efectos de la fracción II de este punto, se considerará omisión en el estudio de las cuestiones constitucionales, la que derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito de los conceptos de violación.

establecer criterio sobre la protección en materia de seguridad social que debe otorgarse a los trabajadores de los municipios y de los organismos existentes en ese orden de gobierno.

**SÉPTIMO. Estudio de los agravios.** En la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado calificó de inoperantes los argumentos de la parte quejosa, dirigidos a impugnar la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, ya que no fue impugnado en el primer juicio de amparo, mediante amparo adhesivo, conforme al artículo 182 de la Ley de Amparo.

Los recurrentes combaten esa determinación, y específicamente alega que el criterio citado fue aplicado de manera incorrecta.

Este agravio resulta fundado, pues en este asunto no puede estimarse consentida la norma general impugnada, y tampoco precluido el derecho de la recurrente para formular ese planteamiento.

En relación con la preclusión de los planteamientos de constitucionalidad en amparo directo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia emitió la jurisprudencia número P./J. 2/2013, de rubro: *AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cuyo texto y datos de publicación son: “La circunstancia de que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se edifique en aspectos que rigen sólo para el juicio de amparo indirecto y que son incompatibles con el directo -por lo que cuando en esta vía se controvierta la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado, sino que puede tratarse de ulteriores actos de aplicación-, no implica que los quejosos no deban atender a las reglas de la litis y a los principios procesales que rigen en el juicio de amparo directo, como es la institución jurídica de la preclusión, que implica la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado oportunamente. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es

De acuerdo con ese criterio, el consentimiento de normas generales sólo constituye una causa de improcedencia del amparo en la vía indirecta, mas no así en la directa, en atención a las diferencias que existen entre esas vías. Por tal razón, lo planteado en los agravios no se vincula propiamente con el consentimiento de la norma general impugnada, al no estar involucrada en este asunto la promoción o no de un juicio de amparo indirecto.

Sin embargo, tal criterio precisó que en amparo directo deberá atenderse a los principios procesales que lo rigen, de manera que cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad.

Al aplicar el referido criterio general, esta Segunda Sala ha sostenido que si en un juicio de amparo directo previo se hizo valer la inconstitucionalidad de una norma general, y, por las circunstancias del caso, el propio tribunal colegiado concede el amparo por aspectos de legalidad, que estima de análisis previo a la cuestión constitucional, no puede actualizarse la preclusión para hacer valer ésta en el amparo posterior.

También ha sostenido que si bien los quejosos no interpusieron el recurso de revisión contra la sentencia dictada en el primer juicio de

---

*evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa, al no tener aplicación ese criterio en el amparo uniinstancial, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haberlo deducido en el momento procesal oportuno, habida cuenta que la cuestión de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, por lo que no puede examinarse por el tribunal de amparo, toda vez que precluyó su derecho para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad".* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XVII, febrero de 2013, tomo 1, página 6.

amparo en el que se omitió el estudio relativo, lo cierto es que la situación particular por la que el tribunal colegiado concluye que en la primera sentencia no podía analizar los temas de constitucionalidad propuestos, conlleva una excepción a la regla de preclusión de que se trata y legitima a la quejosa para recurrir la sentencia. Tal criterio se adoptó para resolver el amparo directo en revisión 17/2016<sup>9</sup>.

En los mencionados precedentes, se estableció que no podría existir preclusión cuando el no agotamiento de las diversas instancias de impugnación de la constitucionalidad de las leyes, obedece a que el propio Tribunal Colegiado concedió el amparo por cuestiones de legalidad que necesariamente deben dilucidarse para estar en aptitud de emitir un pronunciamiento de fondo respecto al estudio de fondo de la constitucionalidad de las normas generales impugnadas.

De las constancias se obtiene que en un primer laudo emitido en este juicio, el quince de marzo de dos mil diecisiete, se condenó al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámara, Guanajuato, a inscribir retroactivamente a los actores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En la parte que interesa, el Tribunal sustentó su resolución en que tuvo por contestada en sentido afirmativo la demanda, y en que el organismo municipal demandado estaba obligado a inscribir a sus trabajadores en el régimen obligatorio, en términos de los artículos 12 y 15, fracción I, de la Ley del Seguro Social.

El organismo municipal demandado promovió amparo directo, que se radicó con el número de toca A.D.L. 555/2017 en el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimosexto Circuito. En treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado emitió ejecutoria en la que concedió el amparo para el efecto de que se dictara un nuevo laudo en el cual se pronunciara sobre la existencia, o no, en autos del convenio de incorporación voluntaria al

---

<sup>9</sup> Aprobado en sesión del uno de junio de dos mil dieciséis, por unanimidad de cuatro votos, en ausencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual está previsto en el artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

A fin de cumplir la ejecutoria de amparo, el tribunal local emitió un nuevo laudo el once de enero de dos mil dieciocho, en el cual absolvió al demandado respecto a la inscripción retroactiva al Instituto Mexicano del Seguro Social, en atención a que en ese juicio no se demostró la existencia del convenio de incorporación voluntaria de los trabajadores de ese organismo ante el régimen obligatorio del citado Instituto.

Tal resolución es el acto reclamado en el juicio de amparo directo del que deriva el presente amparo directo en revisión. En la demanda, los trabajadores plantearon la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

De los antecedentes referidos, es posible advertir que la aplicación del artículo 13 de la Ley del Seguro Social en perjuicio de los actores ocurrió en el segundo laudo, de manera que no estaban en aptitud de impugnarlo en una instancia previa.

Por una parte, en el amparo adhesivo no podía exigirse impugnación alguna en ese sentido, en virtud de que ni siquiera había sido invocado en el primer laudo dictado en esta controversia, sino más bien había sido invocado por el organismo en la demanda de amparo. Luego, la eventual aplicación del precepto con motivo de lo alegado en el amparo principal no puede traducirse en la exigencia de agotar una impugnación preventiva, a fin de cumplir con el artículo 182 de la Ley de Amparo, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 57/2003, de esta Segunda Sala, que citó el Tribunal Colegiado, y que tiene por rubro: *CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES CUANDO LAS VIOLACIONES ALEGADAS EN UN SEGUNDO O ULTERIOR JUICIO DE AMPARO, SE COMETIERON EN UN LAUDO ANTERIOR, Y NO FUERON IMPUGNADAS OPORTUNAMENTE, AUNQUE NO SE HUBIERA SUPLIDO LA QUEJA DEFICIENTE.*<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Texto: "Son inoperantes los conceptos de violación encaminados a combatir actos u omisiones de la autoridad responsable, cuando de autos se aprecia que se produjeron en un laudo contra el

Asimismo, tampoco resultan aplicables otros criterios emitidos en ese mismo sentido, que parten de la base de que durante el procedimiento o en la sentencia reclamada ya se cometieron ciertas violaciones con base en la norma general impugnada, mas no imponen la carga de anticiparse a una eventual o probable aplicación con motivo del estudio de la demanda de amparo en lo principal.

En relación con la cita del precepto de que se trata en la sentencia emitida al resolver el Amparo Directo 555/2017, tampoco se actualizó un perjuicio que permitiera a los actores, como terceros interesados, para acudir en el amparo directo en revisión. Lo anterior en virtud de que precisamente, el efecto del amparo fue verificar si existía una condición necesaria para aplicar el precepto impugnado: esto es, el convenio de incorporación al régimen obligatorio.

Por tanto, conforme a los precedentes de esta Segunda Sala, en esa primera sentencia, el propio Tribunal Colegiado concedió el amparo para el efecto de que se valoraran las pruebas y se verificara si es aplicable o no el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, de manera que éste aún no había sido aplicado en perjuicio de los actores, y en esa oportunidad no podría haberse realizado el estudio de fondo sobre su constitucionalidad, ante la falta de valoración en el ámbito de legalidad, sobre la existencia del convenio de incorporación de que se trata.

Consecuentemente, debe establecerse que no se actualiza la preclusión advertida por el Tribunal Colegiado de Circuito, por lo que

---

cual se promovió en su oportunidad juicio de amparo, sin haberse impugnado; por lo que debe entenderse que fueron consentidos y, por ende, el derecho a reclamarlos en amparos posteriores se encuentra precluido, ya que las cuestiones que no formaron parte de la litis constitucional, habrán quedado firmes sin posibilidad de una impugnación posterior, derivado precisamente de ese consentimiento, máxime que dichas violaciones, por virtud de la vinculación de la ejecutoria de amparo, deberán ser reiteradas por la autoridad responsable como cuestiones firmes en ese juicio de origen. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el Tribunal Colegiado de Circuito no hubiera advertido deficiencia que diera lugar a la suplencia de la queja para estudiar cuestiones diversas de las planteadas por el quejoso, pues ello no puede ser causa para alterar los principios jurídicos respecto de las violaciones consentidas o los efectos protectores del fallo constitucional, ya que redundaría en perjuicio de la seguridad jurídica de las partes, así como de la firmeza de las determinaciones judiciales". [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Julio de 2003, página 196. Registro: 183886].

en ese aspecto el agravio resulta fundado, lo que obliga a analizar el concepto de violación en el que se planteó la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

**OCTAVO. Estudio de fondo.** En los conceptos de violación, los quejosos hicieron valer la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social. Argumentan que la norma desconoce el derecho de los trabajadores a contar con seguridad social; además, vulnera los principios de igualdad y no discriminación. Alegan que no pueden existir justificantes para excluir a ninguno de los trabajadores del derecho a la seguridad social, con el argumento de que es necesario el convenio que el patrón debe celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los conceptos de violación son parcialmente fundados.

En el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal<sup>11</sup> se faculta a las legislaturas de los estados a expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases dispuestas en el artículo 123 de la Ley Fundamental.

La Segunda Sala estableció como criterio que esa facultad no constriñe a la legislaturas locales a reproducir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, sino que cuentan con libertad de configuración siempre que no contravengan las disposiciones constitucionales de protección al trabajo, de conformidad con la jurisprudencia 2ª./J. 68/2013, de rubro: *TRABAJADORES AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE*

---

<sup>11</sup> Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

VI.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

(...).

*CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA PARA REGULAR SUS RELACIONES LABORALES EN LO QUE NO CONTRAVENGA LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.*<sup>12</sup>

Asimismo, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 130/2016 (10a.)<sup>13</sup>, la Segunda Sala determinó que el mandato contenido en el artículo 116, fracción VI, constitucional incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

---

<sup>12</sup> Texto: "De los artículos 115, 116, fracción VI, 123, apartado B y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus diversos procesos de reforma, se concluye que el Constituyente dejó en manos del legislador estatal la creación de leyes de trabajo que regulen las relaciones laborales con los trabajadores al servicio de cada entidad federativa. En este sentido, no se obligó a los congresos locales a reproducir el contenido íntegro de las leyes reglamentarias de cada apartado del artículo 123 constitucional, pues de lo contrario, no se respetaría el Estado federado, sino que se impondría indiscriminadamente la aplicación de leyes federales bajo un inexistente concepto de "ley estatal". Consecuentemente, las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo que no contravenga las disposiciones constitucionales, sin que tengan la obligación de ajustar su legislación a las leyes federales reglamentarias del artículo 123 constitucional". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 636. Registro digital: 2003792.

<sup>13</sup> "ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUÉLLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (\*)]. La voluntad del Constituyente plasmada en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal, consiste en otorgar flexibilidad para que las normas locales respondan a las características y peculiaridades de los servidores públicos de cada uno de los Estados y Municipios, aunado a que, de su interpretación gramatical, se observa que se determinó que las relaciones de trabajo entre los "Estados y sus trabajadores" se rigieran por las leyes que expidan las Legislaturas Locales, en el que se utiliza el concepto "Estado" como sinónimo de Estado federado como orden jurídico, lo que incluye a los poderes locales, los organismos centralizados y descentralizados de la administración pública local, así como a los organismos constitucionales autónomos de la entidad. Con base en lo anterior, las entidades federativas tienen la potestad constitucional de regular las relaciones laborales entre los distintos organismos descentralizados locales y sus trabajadores, según sea el caso, de acuerdo con los apartados A o B del artículo 123 constitucional, inclusive de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial". [Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 36, Noviembre de 2016, Tomo II, página 1006. Registro digital: 2012980].

Ese mismo criterio sirvió de base a este Tribunal Pleno al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/2012<sup>14</sup>, en la que se reconoció que existen varios precedentes de esta Suprema Corte que señalan que cuando se actualice la facultad prevista en la fracción VI del artículo 116 constitucional, los Estados de la República sólo pueden expedir leyes reglamentarias siguiendo las bases del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, bajo la premisa de que no pueden incluir sujetos o relaciones distintas a los poderes de un Estado. Sin embargo, dicho criterio se adoptó en mil novecientos noventa y ocho, cuando aún no se había incorporado al ordenamiento jurídico la figura de órganos constitucionales autónomos de carácter local<sup>15</sup>.

Por lo tanto, en ese fallo, el Tribunal Pleno consideró que atendiendo a las consideraciones expuestas en el apartado anterior y al procedimiento legislativo de la ya mencionada reforma al artículo 115, fracción IX, de la Constitución Federal (ahora fracción VI del artículo 116), publicada el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres en el Diario Oficial de la Federación, las legislaturas locales tienen libertad de configuración y margen de apreciación para regular las relaciones burocráticas de los trabajadores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como servidores públicos del respectivo Estado como orden jurídico, de conformidad con los dos apartados del artículo 123 de la Constitución Federal y sus leyes reglamentarias.

Ese criterio también es aplicable en materia de seguridad social respecto a los servidores públicos de los Estados, a que se refiere el artículo 116 constitucional. Igual conclusión debe observarse en el caso de los servidores públicos de los municipios, de conformidad con

---

<sup>14</sup> Sesión de 3 de abril de 2014. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del capítulo VI, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Aguilar Morales, Valls Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>15</sup> Los órganos constitucionales autónomos se introdujeron al régimen constitucional mexicano hasta la última década del siglo XX. La reforma constitucional que dio autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral y, consecuentemente, al Tribunal Federal Electoral se publicó el seis de abril de mil novecientos noventa en el Diario Oficial de la Federación; la del Banco de México el veinte de agosto de mil novecientos noventa y tres, y la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018

lo previsto en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal<sup>16</sup>, que también contiene una habilitación amplia en favor de las legislaturas de los Estados para emitir leyes en esa materia sin limitarse a uno u otro apartado del artículo 123 constitucional.

En ambos apartados del propio artículo 123 constitucional se reconoce el derecho a la seguridad social y se establecen las prestaciones mínimas que contiene. En el apartado A, fracción XXIX<sup>17</sup>, se enuncian los seguros que deben organizarse en beneficio de los trabajadores a que se refiere ese apartado, así como de campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, y sus familiares. En el apartado B, en la fracción XI<sup>18</sup>, se prevén las bases mínimas de la

---

<sup>16</sup> (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Artículo. 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:  
(REFORMADA, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)

VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

<sup>17</sup> (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(ADICIONADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

(REFORMADA, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

<sup>18</sup> Art. 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

B.- Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

(ADICIONADA, D.O.F. 5 DE DICIEMBRE DE 1960)

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

seguridad social a favor de los trabajadores de los Poderes de la Unión.

El derecho a la seguridad social se reconoce a favor de todas las personas en los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>19</sup>; 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>20</sup>; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>21</sup>; 9 del Protocolo Adicional a la

---

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1974)

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE NOVIEMBRE DE 1972)

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

<sup>19</sup> Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

<sup>20</sup> Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

<sup>21</sup> Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>22</sup>.

Por otra parte, las bases mínimas de las prestaciones a que se refiere ese derecho humano se encuentran precisadas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo. En relación con la validez de ese tratado internacional, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 22/2013 (10a.), de rubro: *CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO.*<sup>23</sup>

En suma, los criterios reseñados reconocen libertad a las legislaturas locales para elegir el régimen aplicable a las relaciones entre las dependencias y entidades de los gobiernos de los Estados y Municipios, y sus trabajadores. Dicha regla se ha admitido para los órganos centrales de la administración pública y de los ayuntamientos, pero también para organismos descentralizados y órganos constitucionales autónomos.

No obstante, esa libertad no puede desconocer el derecho a la seguridad social de todos los trabajadores de todos los órganos públicos, de todos los órdenes de gobierno, y tampoco puede desconocer que en las leyes en que se regula la satisfacción de ese derecho se cumplan con las bases mínimas que se prevén en las normas constitucionales y convencionales antes precisadas.

---

<sup>22</sup> Artículo 9

Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

<sup>23</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, página 5. Registro digital: 2003953,

En el caso de los Municipios del Estado de Guanajuato, el artículo 1o. de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios, establece que esa ley es aplicable a las relaciones entre los Municipios y sus trabajadores, y también entre los organismos descentralizados municipales y sus trabajadores, siempre que esos organismos se encarguen de la atención de los servicios públicos o de actividades sociales que las leyes encomiendan a los Municipios.<sup>24</sup>

De acuerdo con lo anterior, la ley local sujeta expresamente a un solo régimen laboral las relaciones de los diversos órganos públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, con sus respectivos trabajadores. A su vez, el artículo 23 del Reglamento Orgánico del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámaro, Guanajuato, las relaciones laborales en ese organismo se regirán por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.<sup>25</sup>

Tales normas generales resulta acorde con los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia la Nación, por lo que en el análisis del correspondiente régimen de seguridad social, se realizará bajo la lógica de ponderar las propias normas adoptadas por el legislador local, sin imponer alguno de los regímenes de seguridad social establecidos por el Congreso de la Unión, sea el del Instituto Mexicano del Seguro Social o el del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

---

<sup>24</sup> Artículo 1.- La presente ley rige las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores y entre los municipios y sus trabajadores.

Cuando las empresas u organismos paraestatales, municipales o descentralizadas del estado o de los municipios se encarguen de la atención de los servicios públicos o de actividades sociales que las leyes encomiendan al estado o a los municipios, las relaciones con sus trabajadores se regirán también por esta ley.

<sup>25</sup> Artículo 23. Las relaciones laborales entre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuerámaro y sus trabajadores se regirán por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.

No pasa inadvertido que al emitir la jurisprudencia 2a./J. 169/2011 (9a.)<sup>26</sup>, esta Segunda Sala sostuvo que las relaciones laborales de organismos descentralizados de los municipios de Guanajuato se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, y no por la ley local emitida con fundamento en el artículo 116, fracción VI, de la Constitución Federal.

Sin embargo, ese criterio debe estimarse superado en virtud de lo resuelto en los precedentes reseñados en este fallo, con motivo de los cuales también se abandonó la jurisprudencia 2a./J. 180/2012 (10a.)<sup>27</sup>, en la que se sostenía que los organismos descentralizados de los Estados debían regirse, en todo caso, por el apartado A del artículo 123 constitucional.

---

<sup>26</sup> “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER MUNICIPAL. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL (SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE SAN FRANCISCO DEL RINCÓN Y SISTEMA DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL MUNICIPIO PURÍSIMA DEL RINCÓN, AMBOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO). El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los organismos descentralizados de carácter federal y local no forman parte de sus respectivos Poderes Ejecutivos; y que los Poderes Legislativos de cada entidad federativa están facultados únicamente para expedir leyes reglamentarias del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que su diverso numeral 116, fracción VI, los autoriza a expedir leyes que regirán las relaciones de trabajo entre los Estados (Poderes Locales) y sus trabajadores. Dichos principios imperan igualmente respecto del régimen municipal, pues si bien es cierto que los organismos descentralizados de carácter municipal integran la administración pública paramunicipal, y por ello pertenecen al Municipio, también lo es que no forman parte del Ayuntamiento, en tanto que no tienen por objeto despachar los negocios del orden administrativo, sino prestar auxilio para la ejecución de cuestiones atinentes al desarrollo económico y social, como es la atención de los servicios públicos. Consecuentemente, la regulación de las relaciones laborales de los trabajadores de los organismos descentralizados de carácter municipal del Estado de Guanajuato escapa a las facultades legislativas que corresponden al Congreso de dicho Estado y, por ello, a los organismos descentralizados de sus Municipios, como son el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de San Francisco del Rincón y el Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio Purísima del Rincón, que tienen por objeto la prestación de servicios públicos, les resulta aplicable el apartado A del artículo 123 constitucional, siendo facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia del trabajo en lo general, en términos del artículo 73, fracción X, última parte, de la propia Constitución; resultando así que no se rigen por la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios expedida por el Congreso del Estado de Guanajuato”. [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1, página 328. Registro: 160673].

<sup>27</sup> Rubro: “ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. LAS RELACIONES LABORALES CON SUS TRABAJADORES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE LA COMPETENCIA PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS RESPECTIVOS CORRESPONDE A LAS JUNTAS DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE”. [Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, página 734. Registro: 2002585].

Ahora bien, conforme a lo establecido en los artículos 3, fracción XV, y 8 de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, es optativa la incorporación al régimen de esa ley, de los trabajadores de los municipios y de las entidades paramunicipales

*Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:*

*(...)*

*XV. Sujetos obligados: los Poderes, organismos constitucionales autónomos y, en su caso, los municipios y sus entidades paramunicipales del estado de Guanajuato; y*

*Convenios entre el Instituto y los municipios*

*Artículo 8. Los municipios del estado de Guanajuato y sus entidades paramunicipales, podrán celebrar convenios con el Instituto para la incorporación de sus trabajadores al régimen de seguridad social.*

De acuerdo con estas normas, tanto los municipios como las entidades paramunicipales tienen la facultad de celebrar convenios con el Instituto de seguridad social local, para el efecto de incorporar a sus trabajadores a ese régimen. No existe obligación de inscribir a sus trabajadores en ese plan de seguro social. Luego, el legislador local dejó en libertad a los municipios y sus entes paramunicipales para elegir la incorporación de sus trabajadores al régimen de seguridad social, o a algún otro.

Por otra parte, tanto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como en la Ley del Seguro Social se prevé la opción de incorporación voluntaria de los trabajadores de entidades y dependencias de los Estados y sus Municipios a esos regímenes de seguridad social previstos en leyes federales. Para ese efecto, se prevé la celebración de convenios entre los institutos de seguridad social y las dependencias u organismos, locales y municipales.

En el artículo 204 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,<sup>28</sup> se establece que el Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esa ley.

---

<sup>28</sup> Artículo 204. El Instituto podrá celebrar convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas o de los municipios y sus Dependencias y Entidades, a fin de que sus Trabajadores y Familiares Derechohabientes reciban los seguros, prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley. La incorporación deberá ser total y, en ningún caso, el Instituto podrá otorgar seguros, prestaciones o servicios que no estén previstos en el convenio correspondiente.

Las disposiciones a que deben sujetarse las Dependencias y Entidades previstas en la presente Ley también serán aplicables a las respectivas Dependencias y Entidades de las Entidades Federativas y municipios, en lo que sea conducente y en términos de los convenios referidos en el párrafo anterior que, al efecto, se celebren.

Para la celebración de estos convenios de incorporación, las Dependencias y Entidades de carácter local antes mencionadas, deberán garantizar incondicionalmente el pago de las Cuotas y Aportaciones y la suficiencia presupuestal necesaria y autorizar al Instituto a celebrar en cualquier momento las auditorías que sean necesarias para verificar dicha suficiencia presupuestal.

Asimismo, los convenios a que se refiere este artículo deberán sujetarse al texto que apruebe la Junta Directiva del Instituto, el cual deberá contener el otorgamiento de la garantía incondicional de pago de las Cuotas y Aportaciones correspondientes, previéndose, en su caso, la afectación de sus participaciones y transferencias federales, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables, para cubrir el adeudo, así como la forma en que se realizará la liquidación de los derechos de los Trabajadores a la terminación del convenio.

En caso de que las participaciones federales afectadas no fueren suficientes para cubrir el adeudo, el Instituto deberá requerir a las Entidades Federativas y municipios morosos y ejercer las vías legales procedentes para hacer efectivos los adeudos. En este caso, el Instituto hará públicos los adeudos en el periódico de mayor circulación en la localidad y en un periódico de circulación nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus atribuciones, llevará a cabo, cuando así proceda, la afectación de las participaciones y transferencias federales en el supuesto a que se refiere el presente artículo. A efecto de lo anterior, los convenios de incorporación deberán contar con la previa opinión de dicha Secretaría.

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de:

(...)

VIII. Los gobiernos de las demás Entidades Federativas de la República, los poderes legislativos y judiciales locales, las administraciones públicas municipales, y sus Trabajadores, en aquellos casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de esta Ley.

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

(...)

VII. Dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como las unidades administrativas de las Entidades Federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta Ley;

(...)

X. Entidades, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del Gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las Entidades Federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta Ley;

En el artículo 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social<sup>29</sup>, ahora impugnado, también se prevé que mediante convenio celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y los órganos de las entidades federativas y municipios, podrán incorporarse al régimen obligatorio a los trabajadores que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

De lo expuesto se desprende que el legislador de Guanajuato no sujetó a los municipios y a los organismos municipales a inscribir obligatoriamente a sus trabajadores en el régimen de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, por lo que se encuentran facultados para incorporarlos voluntariamente a ese régimen local, o a los regímenes de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de la Ley del Seguro Social.

No obstante, a pesar de que existen esas opciones de aseguramiento voluntario para los municipios y entidades municipales, ello no significa que esos órganos públicos estén eximidos de incorporar a sus trabajadores a algún régimen de seguridad social. El mandato contenido en los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, de la Constitución únicamente faculta a los Estados para elegir el régimen de protección laboral de los apartados, A y B, del artículo 123 constitucional, pero no libera ni a las entidades federativas ni a los municipios de garantizar el derecho a la seguridad social de sus trabajadores. Sólo tienen facultad para elegir la modalidad de aseguramiento, más no para decidir si aseguran o no a sus trabajadores, quienes por el solo hecho de estar sujetos a una relación laboral tienen derecho a la seguridad social.

---

<sup>29</sup> Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:  
(...)

V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.

Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

En relación con la incorporación voluntaria de los trabajadores municipales al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esta Segunda Sala emitió la jurisprudencia 2a/J. 100/2011, en la que se sostiene que la que se consideró indispensable la existencia del convenio, relativo a esa incorporación voluntaria, para estimar obligatoria la inscripción de los trabajadores municipales al referido Instituto. Cabe precisar que dicho criterio sólo resuelve la demanda individual de un trabajador municipal que solicitó su incorporación al régimen obligatorio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, lo cual está condicionado a la existencia del convenio respectivo, pero de ninguna manera tiene el alcance de eximir a los municipios u organismos municipales de la obligación de otorgar seguridad social a sus trabajadores.

El contenido de la tesis es el siguiente:

*INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. INSCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES. Los trabajadores que prestan sus servicios para la administración pública municipal en cualquier entidad de la República Mexicana, no tienen derecho a ser incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por el simple hecho de que exista relación de trabajo, sino que resulta indispensable que el Municipio de que se trate haya suscrito el convenio correspondiente con dicha Institución. Esto es así, porque la Ley que rige al Instituto, en su artículo 1o., fracción VIII, establece que será aplicada a las dependencias, entidades, trabajadores al servicio civil, pensionados y familiares derechohabientes, entre otros, de las administraciones públicas municipales, y sus trabajadores, en los casos en que celebren convenios con el Instituto en los términos de la propia Ley; de ahí que se considere indispensable la existencia de tal convenio para estimar obligatoria la inscripción de los trabajadores municipales al referido Instituto.<sup>30</sup>*

---

<sup>30</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, julio de 2011, página 583. Registro digital: 161599.

Atendiendo a ese contexto normativo, el artículo 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social no transgrede el derecho a la seguridad social de los trabajadores municipales, en el sentido de que hace viable su incorporación voluntaria, en respeto al margen de libertad que se reconoce en la Constitución, para que las legislaturas locales regulen las modalidades en que se garantizará ese derecho, lo cual puede realizarse por medio del régimen de la Ley del Seguro Social.

Dicho régimen no podría ser vinculante para todos los municipios y organismos municipales, pues ello contravendría la propia distribución competencial reconocida en los artículos 115, fracción VIII y 116, VI, de la Constitución Federal.

No obstante, en su aplicación los Tribunales deben velar para que la falta de previsión legislativa de un régimen obligatorio de los trabajadores municipales, no los deje sin la protección de su derecho a incorporarse a un régimen de seguridad social. Menos aún, ante la omisión del municipio u organismo para el cual prestaron sus servicios de celebrar el convenio correspondiente.

A fin de garantizar el derecho a la seguridad social de los quejosos ante la ausencia de un régimen vinculante para la solución de este caso, debe considerarse que los regímenes de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, son modelos de seguridad social especiales dirigidos a las categorías de trabajadores de la Federación o de esa entidad federativa. El segundo sería el régimen especial que correspondería a los trabajadores quejosos por estar sujetos a la ley burocrática local, como son los trabajadores del organismo descentralizado demandado. No obstante, ante la falta de incorporación a esos regímenes especiales o la imposibilidad de hacerlo en esos sistemas, en vía de reparación de la omisión alegada, cabría la incorporación en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, como un medio de garantizar el acceso efectivo al derecho a la seguridad social.

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018

Luego, si los municipios del Estado de Guanajuato o sus organismos municipales omitieron celebrar los convenios necesarios para incorporar a sus trabajadores a un régimen de seguridad social, y tampoco establecieron un plan de seguro social propio que garantice las diversas prestaciones en esa materia, lo procedente es ordenar la inscripción de los trabajadores en alguno de los regímenes de seguridad social mencionados.

En ese sentido, debe concluirse que si bien el artículo 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social no transgrede el derecho a la seguridad social de los trabajadores municipales al permitir su inscripción voluntaria mediante convenio, en las controversias en las que dichos trabajadores reclamen prestaciones de seguridad social debe garantizarse el acceso efectivo a ese derecho.

En el presente caso, el Tribunal Colegiado de Circuito no analizó la cuestión planteada a partir de las precisiones señaladas, y declaró inoperantes los conceptos de violación, mediante las razones expresadas en la jurisprudencia jurisprudencia 2a/J. 100/2011, de lo cual derivó que la incorporación al régimen de la Ley del Seguro Social era voluntaria para el demandado, sin condición alguna.

No obstante, como ya quedó establecido, esa conclusión resulta inexacta, en virtud de que la Junta responsable debió verificar que el organismo demandado ha dado cumplimiento a la obligación de proveer de seguridad social a sus trabajadores.

En el presente caso, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia no compareció al juicio, por lo que se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo. Aunado a ello, no se advierte que exista algún elemento que lleve a considerar que dicho organismo celebró alguno de los convenios de incorporación a un régimen de seguridad social específico y que les haya proporcionado esa prestación.

Máxime que en la demanda de amparo formulada por ese organismo, registrada bajo el expediente 555/2017, su defensa la

centró en la negativa lisa y llana de que ese organismo haya celebrado convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social, pero esa negativa no es suficiente para liberarlo de su obligación de proveer de seguridad social, sino que debió acreditar el cumplimiento de esa obligación en los demás medios que la ley pone a su alcance. Al no haberlo hecho así, tal negativa sólo corrobora su incumplimiento de una de obligación que tiene a su cargo en su calidad de patrón.

Luego, en la especie, no cabía absolver al organismo demandado, dado que éste no demostró que celebró los convenios correspondientes, a fin de garantizar el derecho a la seguridad social de sus trabajadores bajo alguna de las modalidades de las que autorizan las diversas leyes en esa materia. Por consiguiente, dada la omisión del organismo demandado, mientras dicho organismo no ejerza esa opción que le otorga la ley, debe condenársele a otorgar las prestaciones de seguridad social, debiendo acreditar que dio cumplimiento a esa obligación en cualquiera de los sistemas de seguridad social, y de no hacerlo deberá inscribir a los quejosos, sea en régimen de seguridad social local o en el de la Ley del Seguro Social, en el entendido de que debe garantizarse de manera efectiva que se repare la omisión de otorgar seguridad social a los actores.

En tales condiciones, ante la falta de cumplimiento de proporcionar el derecho a la seguridad social, y con independencia de que ya no subsista la relación laboral, procede la inscripción retroactiva en el régimen de seguridad social que corresponda y se ajuste a las condiciones de trabajo de los actores, en términos de lo establecido en la jurisprudencia 2a./J. 3/2011:

*SEGURO SOCIAL. PROCEDE LA INSCRIPCIÓN RETROACTIVA DE UN TRABAJADOR AL RÉGIMEN OBLIGATORIO, AUN CUANDO YA NO EXISTA EL NEXO LABORAL CON EL PATRÓN DEMANDADO. Si en un juicio laboral una persona reclama su inscripción retroactiva al régimen obligatorio del seguro social y en el procedimiento jurisdiccional queda evidenciada la existencia de la relación de trabajo entre el actor y el demandado, que éste no lo inscribió mientras duró ese vínculo jurídico y que a la fecha en que se formuló la reclamación ya no existe el nexo laboral, la Junta de Conciliación y Arbitraje debe*

*condenar al patrón a que inscriba al actor al régimen obligatorio del seguro social y entere las cuotas obrero patronales respectivas al Instituto Mexicano del Seguro Social por el tiempo que duró la relación de trabajo, porque si el acto jurídico que condiciona el derecho a la seguridad social es la existencia de una relación de trabajo, acreditada ésta se hacen exigibles al patrón las obligaciones previstas en el artículo 15, fracciones I y III, de la Ley del Seguro Social (19, fracciones I y III, de la anterior Ley); pues así se reconoce al trabajador la preexistencia del derecho que no le fue otorgado y a partir de ahí puede disfrutar de los beneficios de la seguridad social que legalmente correspondan.<sup>31</sup>*

Habiéndose concluido que el organismo municipal demandado no cumplió con la inscripción al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social por existir el vínculo laboral mencionado, en acatamiento a la jurisprudencia transcrita procede condenar al demandado a la inscripción retroactiva de los trabajadores actores, así como al pago de las que le corresponden en su calidad de patrón, en el entendido de que, en el supuesto de que el régimen aplicable sea el de la Ley del Seguro Social, las aportaciones a cargo de los trabajadores serán a cargo de éstos por el plazo de cuatro cotizaciones semanales en términos del artículo 38 de dicha ley<sup>32</sup>.

Por tal razón, el Tribunal Colegiado debió declarar fundados los conceptos de violación en los que se impugnó la aplicación el artículo 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social vigente, y ordenar la condena del demandado para que acredite haber inscrito a los actores algún régimen de seguridad social, y en su defecto repare la omisión de proporcionar la seguridad social a los actores, sea en el régimen del Instituto Mexicano del Seguro Social, o en el plan de seguridad social especial que les resulte aplicable, como puede ser el vigente para los trabajadores del gobierno del Estado de Guanajuato.

---

<sup>31</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIII, Febrero de 2011, página 1082. Registro: 162717.

<sup>32</sup> Artículo 38. El patrón al efectuar el pago de salarios a sus trabajadores, deberá retener las cuotas que a éstos les corresponde cubrir.

Cuando no lo haga en tiempo oportuno, sólo podrá descontar al trabajador cuatro cotizaciones semanales acumuladas, quedando las restantes a su cargo.

El patrón tendrá el carácter de retenedor de las cuotas que descuenta a sus trabajadores y deberá determinar y enterar al Instituto las cuotas obrero patronales, en los términos establecidos por esta Ley y sus reglamentos.

Asimismo, en suplencia de la deficiencia de la queja, se advierte que la Junta responsable hizo extensiva la absolución en relación con el Instituto Mexicano del Seguro Social a la diversa prestación relativa al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sin emitir ninguna consideración específica para este último. En atención a que debe dejarse insubsistente el pronunciamiento respecto al Instituto Mexicano del Seguro Social, igual conclusión debe observarse en el caso del Instituto en materia de vivienda.

En consecuencia, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo, para el efecto de que la Junta responsable deje insubsistente el laudo reclamado y en su lugar emita otro en el que observe lo siguiente:

A) Condene al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuernavaca, Guanajuato, a la inscripción retroactiva de los actores en el régimen de seguridad social al que se haya sujeto ese organismo, pudiendo ser la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social, así como al pago de las aportaciones que le corresponden en su calidad de patrón, de acuerdo con la ley aplicable. El régimen de seguridad social aplicable deberá determinarse en ejecución del laudo en un plazo perentorio de seis meses, en el entendido de que persistir la omisión del demandado de precisar el régimen aplicable, deberá ordenarse la inscripción en el régimen demandado originalmente, y

B) Con libertad de jurisdicción emita el pronunciamiento que corresponda respecto a la diversa prestación consistente en la inscripción en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a DELIA AGUILAR GUTIÉRREZ, MARÍA LETICIA ARREDONDO PANTOJA, MARTÍN MIRELES RODRÍGUEZ, MA. DEL SOCORRO CARMONA SÁNCHEZ, GUADALUPE VERENISSE GODÍNEZ AGUIRRE, ALICIA CAMACHO ROSAS, OMAR SALIM PÉREZ CARRANZA, MIRIAM DEL CARMEN CERNA BARAJAS, MIGUEL ÁNGEL ALVARADO CERVANTES, MARIO RODRÍGUEZ DURÁN, HUGO IGNACIO TORRES HERNÁNDEZ, MARÍA FERNANDA GARCÍA LEDESMA, JESÚS ALBERTO AGUIRRE CUTEÑO, ROSA MARÍA GARCÍA NEGRETE, RAMÓN CERVANTES MORALES, JOSEFINA TEJADA RANGEL, CIRANIA CAMACHO SERVÍN, NELIDA ISMERAI DÍAZ RODRÍGUEZ, ANA CECILIA BRAVO BARROSO, JOSÉ VACA ALVARADO, MARÍA DE JESÚS ALVARADO ORTIZ, ELIZABETH RANGEL MARTÍNEZ, YESENIA RIVERA MARTÍNEZ, VICENTE LANDEROS MORALES, LORENA ESMERALDA MENDOZA DÁVILA, NORMA ALICIA PÉREZ ZAMORA, SARAÍ ZAVALA ELÍAS, SONIA HERNÁNDEZ VILLANUEVA y ANA LAURA VILLANUEVA SÁNCHEZ, en contra del laudo que reclamaron de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Irapuato, Guanajuato, precisado en el resultando primero, para los efectos señalados en el último considerando de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek. Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**PONENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA**

**JAZMÍN BONILLA GARCÍA**

Esta hoja corresponde al **AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018**.  
**QUEJOSOS Y RECURRENTES: DELIA AGUILAR GUTIÉRREZ Y OTROS.**  
Fallado el seis de febrero de dos mil diecinueve, en el siguiente sentido:  
**PRIMERO.** En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.  
**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión ampara y protege a DELIA AGUILAR GUTIÉRREZ, MARÍA LETICIA ARREDONDO PANTOJA, MARTÍN MIRELES

## AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018

RODRÍGUEZ, MA. DEL SOCORRO CARMONA SÁNCHEZ, GUADALUPE VERENISSE GODÍNEZ AGUIRRE, ALICIA CAMACHO ROSAS, OMAR SALIM PÉREZ CARRANZA, MIRIAM DEL CARMEN CERNA BARAJAS, MIGUEL ÁNGEL ALVARADO CERVANTES, MARIO RODRÍGUEZ DURÁN, HUGO IGNACIO TORRES HERNÁNDEZ, MARÍA FERNANDA GARCÍA LEDESMA, JESÚS ALBERTO AGUIRRE CUTEÑO, ROSA MARÍA GARCÍA NEGRETE, RAMÓN CERVANTES MORALES, JOSEFINA TEJADA RANGEL, CIRANIA CAMACHO SERVÍN, NELIDA ISMERAI DÍAZ RODRÍGUEZ, ANA CECILIA BRAVO BARROSO, JOSÉ VACA ALVARADO, MARÍA DE JESÚS ALVARADO ORTIZ, ELIZABETH RANGEL MARTÍNEZ, YESENIA RIVERA MARTÍNEZ, VICENTE LANDEROS MORALES, LORENA ESMERALDA MENDOZA DÁVILA, NORMA ALICIA PÉREZ ZAMORA, SARAÍ ZAVALA ELÍAS, SONIA HERNÁNDEZ VILLANUEVA y ANA LAURA VILLANUEVA SÁNCHEZ, en contra del laudo que reclamaron de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Irapuato, Guanajuato, precisado en el resultando primero, para los efectos señalados en el último considerando de esta ejecutoria. **CONSTE.**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.