

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
**FACULTAD DE DERECHO MEXICALI**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO**



***“DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. CASO  
CESPM”.***

**TRABAJO TERMINAL**

**PARA OBTENER EL DIPLOMA DE ESPECIALIDAD EN DERECHO**

**PRESENTA**

**SAHARA PATRICIA SOTO MORENO**

**DIRECTOR DE TRABAJO TERMINAL**

**DOCTOR JESÚS RODRÍGUEZ CEBREROS**

**MEXICALI, BAJA CALIFORNIA**

**AGOSTO DE 2022**



Este trabajo terminal se realizó en el marco del *Programa Nacional de Posgrados de CONACYT*, inscrito en el *Programa de Especialidad en Derecho* con número de registro 01862 2018-2019

Mexicali, B. C., a 06 de octubre de 2022.

**DRA. ANA EDITH CANALES MURILLO**  
DIRECTORA DE LA FACULTAD DE DERECHO  
MEXICALI DE LA UABC.  
P R E S E N T E.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento General de Estudios de Posgrado de esta Universidad, en mi carácter de *director* respecto del trabajo terminal que para la obtención del diploma de *Especialidad en Derecho* elaboró la C. LIC. SAHARA PATRICIA SOTO MORENO, mismo que denominó "DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. CASO CESPМ", me permito manifestar que una vez efectuado un análisis del mismo me he percatado que el trabajo en comento constituye un magnífico esfuerzo en analizar todo lo relacionado con el acceso de los trabajadores de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali a la seguridad social plena como derecho humano, abordando los aspectos legales, doctrinales y materiales relacionados con el tema, estableciendo como parte de sus conclusiones, la necesidad de establecer políticas públicas al respecto; razón por la cual me es grato otorgarle el correspondiente **VOTO APROBATORIO**.

ATENTAMENTE

  
DR. JESÚS RODRÍGUEZ CEBREROS

Asunto: Aprobación de Trabajo Terminal.

Mexicali, Baja California, a 12 de octubre de 2022.

**DRA. ANA EDITH CANALES MURILLO**  
**DIRECTORA**  
**FACULTAD DE DERECHO, CAMPUS MEXICALI**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
**P R E S E N T E .**

Por esta vía, la suscrita Dra. Yolanda Sosa y Silva García, me permito informar a usted en relación al oficio PI-006/2022-2 de fecha 18 de agosto de 2022 y en mi calidad de Sinodal de Trabajo Terminal de la C. **SAHARA PATRICIA SOTO MORENO**, del programa educativo Especialidad en Derecho de esta Facultad, y toda vez que he revisado el Trabajo Terminal intitulado: **"DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. CASO CESPM"**, de conformidad con la normatividad aplicable y, considerando que reúne los requisitos de fondo y forma necesarios, me permito otorgar mi **VOTO APROBATORIO**.

ATENTAMENTE.

  
Dra. Yolanda Sosa y Silva García

**Dra. Ana Edith Canales Murillo**

Directora de la Facultad de Derecho Mexicali

Presente .-

Por este conducto, en atención al Oficio No. PI-114/2018-2, por medio del cual me notifican la designación como Sinodal del Trabajo Terminal que para obtener el diploma de la **Especialidad en Derecho** presenta la **Lic. Sahara Patricia Soto Moreno**, denominado **“Derecho humano a la seguridad social integral. Caso CESPM”**, me permito otorgar mi **voto aprobatorio** al haber cumplido a cabalidad con los propósitos planteados.

Lo anterior, para los efectos administrativos y académicos que haya lugar.

Sin más por el momento, me despido.

Mexicali, Baja California, a 17 de octubre de 2021

  
**Dra. María Salomé Magaña Martínez**  
Profesora de Tiempo Completo  
Universidad Autónoma de Baja California  
Facultad de Derecho Mexicali

## **Dedicatorias y agradecimientos**

El presente trabajo de investigación lo dedico a mi abuelo José Guadalupe Soto García † y a mi abuela Lilia Domínguez Alfonso †, quienes me enseñaron que el trabajo con dedicación y amor puede llevar a construir un gran futuro no solo para uno mismo, sino para las demás personas.

A mi padre, mi mayor admiración, quien me transmite no solo valiosas lecciones, sino que también me ha enseñado lo que significa el amor por servir a aquellos que más lo necesitan, quien me demuestra el valor del trabajo honesto, ético, y la pasión con que debe disfrutarse esta carrera.

A mi madre quien siempre me ha alentado a seguir mis sueños con los pies en la tierra, con el amor maternal e incondicional que siempre me brinda.

A mi esposo por todo el cariño, comprensión y confianza que deposita en mi persona, así como el apoyo dado para lograr alcanzar mis sueños.

## Índice

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| CONACYT .....                                                      | i  |
| Dedicatorias y agradecimientos.....                                | v  |
| Introducción .....                                                 | 1  |
| Capítulo Primero.....                                              | 4  |
| Antecedentes de la Seguridad Social .....                          | 4  |
| II. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO .....            | 13 |
| III. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.....                             | 18 |
| CAPÍTULO SEGUNDO .....                                             | 23 |
| DERECHO BUROCRÁTICO .....                                          | 23 |
| CAPÍTULO TERCERO .....                                             | 30 |
| ORIGEN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE MEXICALI .. | 30 |
| Conclusiones .....                                                 | 42 |
| Propuestas y aportaciones .....                                    | 44 |
| Fuentes de consultadas .....                                       | 45 |

## **Introducción**

El presente trabajo de investigación se encuentra dentro de la línea de generación y aplicación del conocimiento del Derecho Constitucional, por tratarse del estudio de un derecho humano, el de la seguridad social, así como el estudio y análisis de un proceso jurisdiccional que resulte efectivo para el otorgamiento de este derecho humano ante la omisión de su cumplimiento por el organismo público descentralizado correspondiente.

De igual manera el tema puede ubicarse en el Derecho Social, pues el estudio de la presente investigación se centra en el reclamo que se realiza ante una autoridad jurisdiccional, por un grupo de personas que puede considerarse se encuentra en una situación de vulnerabilidad, por la omisión en que incurre el organismo público descentralizado Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali de otorgarles, durante todo el tiempo que ha durado su relación de trabajo, el derecho humano a la seguridad social de manera integral.

Derivado del trabajo de campo, se encontraron resultados alarmantes en cuanto a la falta del otorgamiento por parte del organismo público descentralizado Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, de la seguridad social integral a seis trabajadores de confianza que se encuentran al servicio del mencionado organismo.

Situación que nos llevó a plantearnos la siguiente pregunta de investigación: ¿Existe un medio de defensa judicial que garantice de manera efectiva el cumplimiento de la autoridad para que esta otorgue de manera integral el derecho humano de la seguridad social a los trabajadores de confianza en servicio de los organismos públicos descentralizados?

Motivo por el cual el presente proyecto de investigación se encuentra delimitado con el estudio del caso en específico de seis trabajadores de confianza del

organismo público descentralizado Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali en el período comprendido del veintitrés de junio de dos mil diecisiete al diecinueve de junio de dos mil dieciocho.

El presente trabajo de investigación surge de la necesidad de realizar un estudio que permita identificar un medio jurisdiccional que resulte ser eficaz para que los trabajadores de confianza de distintos organismos públicos descentralizados, puedan ejercitar, cuando sus patrones omitan enterar las cuotas y aportaciones obrero patronal de seguridad social al instituto correspondiente (Instituto Mexicano del Seguro Social, ISSSTE o ISSSTECALI) al cual se encuentren afiliados.

Pues la seguridad social es un derecho humano, el cual, el Estado en su posición de patrón se encuentra obligado a proporcionar, ya que la Declaración Universal de Derechos Humanos, ratificada por México el 10 de diciembre de 1948, el Convenio sobre la Seguridad Social número 102, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por México, en fecha 28 de junio de 1952, así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 apartado A fracción XXIX, apartado B fracción XIV, la Ley del Seguro Social, La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California y demás leyes de los estados, establecen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, sin importar la categoría bajo la cual se encuentren contratados, seguridad social de manera integral.

En palabras del académico y ex director del Departamento de Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo, el instrumento más rápido para aliviar la pobreza es la seguridad social. Por eso, lo que más necesitamos hoy son instrumentos y medidas que aborden las necesidades sociales permanentes de

las personas.<sup>1</sup> Por lo que el presente trabajo de investigación busca proponer medidas que hagan efectivo el otorgamiento de este derecho humano.

Sin bien la seguridad social integral se encuentra ampliamente reconocida como un derecho humano, es una obligación del estado mexicano otorgarla.

Por lo que el presente estudio busca identificar el medio de defensa judicial que garantice de manera efectiva el cumplimiento de la autoridad, para que esta otorgue de manera integral el derecho humano a la seguridad social de los trabajadores de confianza al servicio de los organismos públicos descentralizados.

En tiempos de crisis, los ingresos asistenciales, en especial las prestaciones de asistencia social y de la seguridad social pagadas a los trabajadores desempleados y a otros preceptores vulnerables, actúan como estabilizadores, sociales y económicos. Las prestaciones no solo impiden que las personas caigan aún más en la pobreza, sino que también limitan la contracción de la demanda global, con lo que reducen la profundidad potencial de la recesión.<sup>2</sup>

En esa tesitura, resulta de suma importancia priorizar la seguridad social del país. Asegurando que los entes de gobierno en sus distintas esferas, cumplan con la obligación que les confiere la CPEUM, en su artículo 123 apartado A fracción XXIX, apartado B fracción XIV, así como en las Constituciones locales y demás normativas expedidas por las legislaturas de los estados, aplicables a la seguridad social de los trabajadores al servicio del estado.

---

<sup>1</sup> Cichon, Michael, *Hacer de la crisis una oportunidad: el papel de la seguridad social en la respuesta y en la recuperación*, Trabajo La revista de la OIT, Ginebra Suiza, No. 67, diciembre de 2009 p. 5

<sup>2</sup> Idem.

# Capítulo Primero

## Antecedentes de la Seguridad Social

### I. ANTECEDENTES INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La ciencia y el arte no tienen nada que enseñar; el ánimo es incapaz de esfuerzo, la riqueza inútil y la elocuencia ineficaz, si falta la salud.<sup>3</sup> La anterior frase fue dicha ni más ni menos que, por el mismísimo Herófilo, también conocido por ser el primer anatomista en el mundo, quien se destacó por su carrera como médico y filósofo en la Escuela de Alejandría durante el siglo III a.c. Momento en el cual se logra atisbar la importancia de contar con un sistema que permita a las personas contar con los servicios básicos que engloba la seguridad social.

El derecho humano a la seguridad social ha tenido un camino tortuoso hacia su reconocimiento, si bien fue el canciller Otto Bismark, nombrado el padre de la seguridad social, de quien se hablará más adelante, quien conceptualizó este derecho y estableció el primer programa dirigido al otorgamiento de la seguridad social, lo cierto es que los avistamientos de dicho derecho que ocupa la presente investigación datan desde los mismos inicios de la historia de la humanidad. Como lo afirma el autor Rodolfo Romero, las formas primitivas de la seguridad aparecen en Judea, Egipto, Cartago y otros pueblos de la antigüedad, cuando las comunidades mantenían reservas de alimentos perecederos en previsión de tiempos de escasez.<sup>4</sup> Simultáneamente diversas organizaciones religiosas comenzaron a ocuparse de la asistencia o caridad hacia los pobres, contribuyendo a mitigar el hambre o las consecuencias de las pestes o enfermedades que afectaban a las poblaciones más vulnerables. Podría decirse que el primer testimonio en la historia, es el de la sociedad de socorros mutuos, la cual tenía como propósito la práctica de la caridad. Una nueva moral, trascendente y

---

<sup>3</sup> Briceño Ruíz, Alberto, *Derecho de la seguridad social*, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2011, p.32

<sup>4</sup> Romero, Rodolfo, *Seguridad Social: su evolución histórica [en línea]*, <http://www.utal.org/serurisoc5.htm>, consultado el 10 de enero de 2019.

religiosa, impulsa a la solidaridad humana, lo que obliga a proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos, y auxiliar a los ancianos<sup>5</sup>

Posteriormente en la edad media a parecen varias instituciones dedicadas al auxilio de los menos afortunados.

En ciudades de origen germano aparecen las guildas, asociaciones de defensa y asistencia. Las comidas en común con participación de los pobres, propias de una fraternidad; la asistencia mutua en caso de enfermedades, la solidaridad defensiva de los cofrades ante agresiones, son sus normas típicas. Estas organizaciones se extendieron en Alemania, Dinamarca e Inglaterra; los estatutos más antiguos datan del siglo XI. Las cofradías de artesanos tuvieron su origen en Italia, en las organizaciones religiosas que fueron conocidas con el nombre de *Scholae*, que eran agrupaciones dedicadas a la misma actividad e identificados en el deseo de practicar colectivamente el culto. Desde 1271, las corporaciones de artesanos entregaban a los socios pobres y enfermos parte de sus rentas en forma de subsidios en lazareto.<sup>6</sup>

Podría asumirse que las asociaciones anteriormente descritas, fueron las primeras formas de asistencia social, asentando de esta manera los conceptos fundamentales que busca la seguridad social.

Posteriormente en el año 1819 el libertador Simón Bolívar, reconocido como tal en 1813, por ser una de las figuras más destacadas en lograr la emancipación de Hispanoamérica de la corona española, pues contribuyó a inspirar y concretar de manera decisiva la independencia de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, fue también el primero en promulgar que la única manera en que un país puede prosperar es mediante el mayor otorgamiento y tutela de la seguridad social de sus habitantes, lo anterior en el discurso dado ante el Congreso de Angostura, Venezuela, al decir que el “sistema de gobierno más perfecto es aquel

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 33

<sup>6</sup> Ibidem, p. 34

que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.<sup>7</sup>

Al pronunciar estas palabras, se convertiría en la primera persona en atisbar la importancia de contar con servicios básicos que salvaguarden la dignidad de todas las personas, y trayendo consigo posiblemente el primer concepto de seguridad social nunca antes pronunciado.

Posteriormente con el comienzo de la Revolución Industrial y el desarrollo del capitalismo generaron un proceso que lejos de proveer mejores condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, paradójicamente las empeoró. Pues con frecuencia muchos obreros permanecían desempleados durante largos períodos de tiempo, sin ninguna forma de seguro contra riesgos de trabajo, enfermedad o desempleo. Las familias terminaban en muchos de los casos viviendo en la miseria en condiciones de insalubridad y empobrecimiento. Lo que trajo como consecuencia luchas de movimiento obrero, incentivadas y guiadas por las prédicas de Karl Marx, quien en su obra *El Capital* denunciaba las injusticias del sistema capitalista de producción, las cuales permitieron incorporar como una de sus reivindicaciones claves la seguridad social contra las enfermedades, los accidentes de trabajo y el desempleo, los trabajadores, los pobres, y los campesinos se unieron con la finalidad de llevar a cabo una transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases beligerantes.<sup>8</sup> Derivado de lo anterior en un intento de humanizar los estragos provocados por el sistema capitalista de las clases obreras. A fin de proteger la miseria de las clases trabajadoras urbanas, se fueron creando gradualmente ciertos sistemas protectores, como lo eran servicios bancarios de ahorro patrocinados por el gobierno, la imposición a los empleadores de cierta obligación de mantener a los

---

<sup>7</sup> Bolívar, Simón, *Discurso de Simón ante el Congreso de Angostura*, Venezuela, 1819, [http://es.wikisource.org/wiki/Discurso\\_de\\_Sim%C3%B3n\\_Bol%C3%ADvar\\_ante\\_el\\_Congreso\\_de\\_Angostura](http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Sim%C3%B3n_Bol%C3%ADvar_ante_el_Congreso_de_Angostura), Consultado el 6 de diciembre de 2018.

<sup>8</sup> MARX y ENGELS, Karl y Friedrich, *El manifiesto comunista. Antología de El Capital*, Editorial Edicomunicación, Barcelona, 1999, p. 102

trabajadores enfermos o lesionados; el crecimiento de sociedades de socorros mutuos; y seguros privados que proveyeran pólizas, seguros de vida y prestaciones funerarias.<sup>9</sup>

La primera ley fue la del seguro obligatorio de enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; la segunda, el 6 de julio de 1884, sobre accidentes de trabajo de los obreros y empleados de empresa industriales; y otra más el 22 de junio de 1889, con el seguro obligatorio de invalidez y vejez. Sin un trabajador caía enfermo, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedada total o parcialmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido los 65 años y estando cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente. Los gastos del seguro de accidente eran sufragados por el patrón: los del seguro de enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez.<sup>10</sup>

Sin embargo “Alemania se convirtió en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez para aquellos trabajadores que acumularan treinta años de trabajo y tuvieran setenta y cinco años de edad, o de aquellos que a cualquier edad quedaran inválidos, diseñado por Otto von Bismarck entre los años 1882 y 1889”.

Acto por el cual lo conocerían más tarde como el padre de la seguridad social. Bismarck también conocido como El Canciller de Hierro, esto por la determinación con la que perseguía sus objetivos políticos, elaboró y envió al parlamento una propuesta para una ley que protegería a los trabajadores involucrados en accidentes ocupacionales, mediante la indemnización por daños en la salud. También envió una propuesta de ley para proteger a los trabajadores contra enfermedades comunes, a través de la provisión de atención médica libre y un subsidio económico que cubriría los días hábiles perdidos como resultado de la

---

<sup>9</sup> International human rights intership program y fórum - Asia: *Círculo de Derechos: Una herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*. P. 225

<sup>10</sup> Ibidem, p. 48

enfermedad, así como la protección en el embarazo y parto. Políticas que lo llevaron a consolidar a Alemania como un imperio.

Posteriormente y como los movimientos Marxistas no cesaban, el papa León XIII expide el 15 de mayo de 1891 la Encíclica *Rerum Novarum* (De las cosas nuevas) para definir su posición social, el papa reconoce que los socialistas pretenden que es preciso acabar con la propiedad privada y sustituirla por la colectiva para procurarse alguna cosa y poseerla como suya como derecho propio y personal. Advierte que los patrones no deben tener a los obreros por esclavos, que deben respetar la dignidad de la persona, pues una excesiva duración a lo gravoso del trabajo, y la idea de que el jornal es corto, dan no pocas veces a los obreros motivo para alzarse en huelga. En general debe quedar establecido que los obreros se les ha de dar tanto descanso cuanto compense las fuerzas gastadas en el trabajo; en sus palabras, “deben crearse asociaciones de socorros mutuas; los múltiples seguros que la previsión de los particulares puede establecer para atender a las necesidades de los obreros, a la viudez de su esposa, a la orfandad de sus hijos, en casos de repentinas desgracias o de enfermedad o de otros accidentes, a que está expuesta la vida humana.”<sup>11</sup>

Otro precursor de la seguridad social es Inglaterra, pues prácticamente a la par de Alemania, Inglaterra tuvo diversas causas que dieron origen a la seguridad social, como lo eran las situaciones de extrema pobreza, la Revolución Industrial y los movimientos sociales y el crecimiento de las fábricas. Todo lo anterior trajo como consecuencia inminente la configuración de un sistema de seguridad social, distinto al alemán, pues este se encontraba enfocado a las necesidades específicas del país, el cual fue indiscutiblemente más efectivo.

El Plan Beveridge, llamado así en honor al Barón William Beveridge, quien fue elegido para elaborar un informe que propusiera un modelo de reconstrucción de seguridad social para el periodo posguerra, el cual reconoce la importancia de la salud, tanto para la familia como para la nación; se encomienda su protección a un servicio de salubridad que asegure cualquier tratamiento médico.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. 49

<sup>12</sup> Ibidem, p. 53

En Inglaterra el seguro social obedece a la iniciativa gubernamental de instaurar los seguros, anticipándose a las reivindicaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios.

No es hasta setenta años más tarde que el presidente Franklin Delano Roosevelt, exactamente en el año 1935, aprueba la Ley de la Seguridad Social. Ley que ayudaría al mismo país a sobrellevar los estragos de la primera guerra mundial.

Los anteriores movimientos en distintas partes del mundo, trajo como consecuencia la integración de la Organización Internacional del Trabajo, conocida por sus siglas como la Organización Internacional del Trabajo y posteriormente la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). Organizaciones creadas con la finalidad de velar los principios que integran al trabajo y la seguridad social, mediante acuerdos, convenios y recomendaciones.

Derivado de la primera guerra mundial, con la creación de la Declaración de los Derechos Humanos es que la seguridad social es reconocida como un derecho humano al cual todas las personas tienen derecho de recibir. Por lo que en el año 1952 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue adoptado el convenio de la seguridad social (normas mínimas) (número 102). Aportando por primera vez un concepto de seguridad social el cual manifiesta que:

La seguridad social engloba un conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra riesgos a los cuales se hayan expuestos. El advenimiento de esos riesgos entraña gastos imprevistos, a los que el individuo que dispone de recursos módicos no puede hacer frente por sí solo, ni por sus propios medios, ni recurriendo a sus economías, ni siéndole tampoco posible recurrir a la asistencia de carácter privado de sus allegados.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ruíz, Medina Manuel Ildelfonso, *Etimología y concepto de seguridad social, Políticas Públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán*, Sinaloa, México, 2011, [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/derecho\\_socia.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/derecho_socia.html), consultado el 15 de diciembre de 2018.

Si bien todos los derechos son producto del hombre, no todos pueden calificarse como humanos, sino sólo aquellos que son indispensables para que el ser humano logre su pleno desarrollo, tanto personal como social.

A continuación, desplegamos de manera sistematizada los principales acontecimientos que abrieron paso al reconocimiento de la seguridad social: 1906: Los trabajadores franceses, en la Carta de Amiens, reivindica el derecho a la seguridad social; 1911: Inglaterra implanta el seguro de desempleo; 1917: La revolución mexicana tendrá luego una gran influencia en el desarrollo de un sistema de seguridad social, ya que consagra ese derecho en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en Querétaro. El Artículo 123 se convirtió en la Carta de los derechos de los trabajadores; 1919: Al culminar la primera guerra mundial, la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a través de la Declaración XIII del Tratado de Versalles, significó la consolidación de políticas sociales para proteger a los trabajadores ante todo tipo de riesgo. Vale destacar que una de las primeras recomendaciones de la naciente organización fue que “cada país creara un ministerio a cargo de la administración del seguro social y que se elaborara un Código Laboral para fundamentar los reglamentos de trabajo. Entre 1920 y 1923, toda América Latina cumplió con esta recomendación. Países como Argentina y Uruguay fueron pioneros en esta materia, ya que para 1904 comenzaron a implantar sistemas de seguridad social impulsados por trabajadores inmigrantes enrolados en corrientes sindicales relacionadas con el anarquismo. Sin duda alguna, la OIT es una referencia internacional en materia de seguridad social, ya que desde su fundación ha elaborado más de veinte convenios y otras tantas recomendaciones sobre la materia; 1927: Se constituye en Bélgica, con los auspicios de la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS); 1935: Se implanta en los Estados Unidos el primer sistema de Seguridad Social para la vejez, la supervivencia y el paro forzoso.

A través de la ley *Social Security Act*, es que adquiere definitivamente esta denominación. Se aplica realmente a partir de 1938; en ese mismo año, en Nueva Zelanda se implanta un sistema de Seguridad Social, durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial; 1942: El inglés William Beveridge desarrolla un plan integral de seguridad social que tuvo fuerte repercusión en los demás países. Beveridge planteó que el Estado garantice a través de impuestos de universalización de la seguridad social, lo que permitiría brindar cobertura a sectores de la población no incluidos en el mercado formal de trabajo; 1944: La declaración de Filadelfia de la OIT reconoce formalmente la seguridad social como derecho humano, promoviendo “la obligación de sustentar una Seguridad Social Integral. La conferencia reconoce la obligación de todas las naciones del mundo de adoptar programas que permitan:

1. Extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y prestar asistencia médica completa;
2. Proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
3. Proteger a la infancia y a la maternidad;
4. Suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados.

Inmediatamente la OIT promueve la Recomendación N°. 67 de la OIT sobre la Seguridad Social de los Medios de Vida como componente esencial de la Seguridad Social Integral; 1948: La declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22 consagra a la seguridad social como un derecho esencial:

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 la personalidad.<sup>14</sup>

Adicionalmente el artículo 25 establece que:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.<sup>15</sup>

La OIT, en su Conferencia Anual, aprueba el 28 de junio de 1952 el Convenio N°. 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social, que refleja las obligaciones mínimas que los Estados deben respetar y garantizar;

1.- 1961: Los gobiernos signatarios, miembros del Consejo de Europa, aprueban la Carta Social Europea que garantiza los derechos sociales, entre ellos el derecho a la seguridad social;

2.- 1995: El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprueba la Observación General N°. 6 sobre los derechos económicos, sociales culturales de las personas mayores, con la humanidad, destacando entre ellos el derecho humano a la seguridad social.<sup>16</sup>

Resulta oportuno mencionar que a inicios de la década de los ochenta se comenzó a desarrollar un proceso mundial de implantación de políticas de ajuste estructural, impulsadas fundamentalmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, dichas políticas buscan la privatización de los servicios públicos, lo cual afecta también a la educación, a la salud y a la seguridad. Ya que

---

<sup>14</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, 1948, Artículo 22

<sup>15</sup> *Ibíd*em, Artículo 25

<sup>16</sup> *Ibíd*em, cit, 3

imponen una reducción del papel del Estado lo que trae como consecuencia el recorte a la inversión social en áreas vitales para el desarrollo como la salud, la educación y los servicios públicos esenciales, además la privatización de estos servicios, ya sea de manera mixta o absoluta, no logra resolver el problema de cobertura de amplios sectores de la población que se encuentran excluidos del sistema, pues dichas políticas impulsan la restricción al acceso de servicios públicos esenciales, ya que gran parte de la población que nos ocupa, no cuenta con la capacidad de costear seguros y servicios privados. Y como estas políticas liberan al Estado de la carga de soportar servicios, seguros y programas en caminados a la seguridad social de sus habitantes, traen como resultado una menor o total abstinencia de inversión de este derecho humano, lo que se traduce en un retroceso en el avance del crecimiento mismo del país.

La sustitución de los sistemas públicos de seguridad social por modelos de corte privatizador, ha profundizado la desprotección social. Estas dos últimas décadas han significado un claro retroceso en la protección y garantía del derecho humano a la seguridad social.

## II. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Los primeros antecedentes de la seguridad social en México los podemos encontrar en la época prehispánica, en las grandes civilizaciones conocidas.

La organización de estas comunidades es realmente enriquecedora y nos muestra la forma de administración de estos pueblos, cuando dentro de su organigrama había personas estudiosas de la herbolaria, conocidos como curanderos, brujos o chamanes, quienes estaban encargados del cuidado de los habitantes de estos pueblos, de igual manera dichos pueblos contaban con abastecimientos de reservas de productos para la prevención de la hambruna de sus miembros.

La autora Rosa María Meyer expresa que existen datos sobre instituciones similares a las de la seguridad social, desde la época de Moctezuma II, en el pueblo azteca, en la cual se protegía principalmente a guerreros que recibían atención médica, en establecimientos parecidos a los hospitales, en los que también se atendía a los enfermos del pueblo. Existiendo un servicio especial, muy parecido al Seguro de Invalidez.<sup>17</sup>

En la Confederación de Anáhuac, existieron este tipo de establecimientos en Tenochtitlán, Texcoco, Cholula, entre otras poblaciones. Y que en Culhuacán sostenían un centro en el que se atendía a todos los ancianos e impedidos que habían servido a la referida triple alianza, ya fue en asuntos políticos o militares.

Estos establecimientos eran sostenidos con los sobrantes de las cosechas destinadas al culto de los dioses.

De los anterior se infiere que la práctica por algunos de los gobernantes mexicas, de repartir al pueblo en tiempo de hambre provocada por epidemias, inundaciones o sequías, los abastecimientos y semillas que tenían en los almacenes llamados petracallis destinados a la guarda del fruto de las cosechas de las tierras del palacio y en donde se almacenaban los productos del pago de los pueblos tributarios.

Posteriormente con la intervención española en México, significó el traslado de sistemas políticos, culturales y sociales que sustituyen los esquemas de convivencia indígena.<sup>18</sup>

Como consecuencia, este cambio se reflejó también en el ámbito de protección y asistencia a las clases desposeídas en donde podemos encontrar algunas similitudes y a veces claros antecedentes del tema que nos ocupa, como lo fueron

---

<sup>17</sup> Meyer, Rosa María, *Instituciones de Seguridad Social*, Editado por INAH, 1975.

<sup>18</sup> Ibídem, cit 9

las instituciones hospitalarias, las cofradías encargadas de visitar a sus miembros cuando estuvieran enfermos, ayudándolos con los gastos de medicinas y a pagar los gastos de entierro y mortaja, y los montepíos o conocidos actualmente como casas de empeño.

Desde los inicios del período colonial, existió un régimen hospitalario bien definido y organizado, que cumplió su cometido con la mentalidad de la época y con la función a la que estaban destinados, un instrumento de influencia para el dominio y control de los indígenas.<sup>19</sup>

Posteriormente a causa de la diferencia racial que se manifestaba, las luchas entre conservadores y liberales, los conflictos internacionales y en general, las circunstancias ideológicas, hicieron que las instituciones benéficas durante la colonia, fueran olvidadas.

Sin embargo, en fecha 14 de septiembre de 1813, José María Morelos presentó ante el Congreso Constituyente, los Sentimientos de la Nación, en el cual se establece en el artículo 118 el aprobar los reglamentos que conduzcan a la sanidad de los ciudadanos, a su comodidad y demás objetos de policía.<sup>20</sup> Instrumento en el cual se logra una referencia a la importancia de la seguridad social de los ciudadanos.

En México la seguridad social no había sido escuchada como tal, sino hasta las sesiones del Congreso Constituyente del 7 y 10 de julio de 1856 – 1857, por el ilustre escritor, poeta, periodista, abogado y político Ignacio Ramírez Paulino Calzada junto con los hermanos Flores Magón, quienes lucharon por mejorar las condiciones de trabajo de los obreros, así como las condiciones de vida de los entes más vulnerables del país, y que todos ellos tuvieran una tutela efectiva ante el estado mexicano.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> DIAZ Limón José, *La seguridad social en México un enfoque histórico*, Revista de la escuela Libre de Derecho de Puebla, N<sup>o</sup>. 2, p. 44-45.

<sup>20</sup> *Ibíd*em, p. 79

<sup>21</sup> *Ibíd*em, cit.10

Para el año de 1877, en el Porfiriato se crea la Dirección de Beneficencia Pública. Ubicándose para 1881 dentro de la Secretaría de Gobernación. En esta época, se fomentó la creación de fundaciones y el crecimiento de centros hospitalarios, que para 1885, el gobierno tuvo que contralazarlas a través de Gobernación y en 1889 apareció una ley que daba personalidad jurídica a las asociaciones filantrópicas y en 1904 se dictó la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales.<sup>22</sup>

Sin embargo, algunos estados, tomaron la iniciativa de expedir leyes reguladoras del trabajo, estableciendo la protección de los trabajadores frente a los riesgos de trabajo.

Como es de observarse antes de la Revolución, el aspecto de la asistencia médica se había privatizado y las condiciones económicas del mexicano no le permitían acceder a estos sitios que resultaban ser un tanto elitistas.

Como verdaderos antecedentes de la legislación moderna sobre aseguramiento de los trabajadores y de sus familiares, se encuentran en principios de este siglo, en dos disposiciones de nivel Estatal: La ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, expedida el 30 de abril de 1904, y la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida el 9 de abril de 1906.

En estos dos ordenamientos legales se reconocía, por primera vez en el país la obligación para los empresarios de atender a sus empleados en caso de enfermedad, accidente o muerte, derivados del cumplimiento de sus labores.<sup>23</sup>

Pero no fue hasta 1917, cuando las demandas propuestas por estos ilustres hombres fueron plasmadas en la Constitución de 1917. Entre los artículos que

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, cit 10

<sup>23</sup> *Ibidem*, cit 9

ratificaron la postura social del Estado Mexicano, encontramos el artículo 123 fracción XXIX, la cual establece lo siguiente:

...

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.<sup>24</sup>

Su posterior reforma de 1929, previó la necesidad de crear el Seguro Social, siguiendo las tradicionales coberturas de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, si bien no fue hasta, diciembre de 1974 cuando se materializó a precisión.

El fundamento constitucional de la Seguridad Social lo podemos encontrar en el artículo 123, apartado A fracciones XIII, XIV y XXIX y en el apartado B fracciones XI XIII, XIII Bis y XIV, así como en el artículo 4º, párrafos tercero y cuarto. De estas disposiciones se han emanado diversos ordenamientos ordinarios o secundarios, con lo cual queda constituido el actual sistema jurídico de la Seguridad Social en México.

La integración del sistema vigente de la Seguridad Social se efectúa en término de tres sectores importantes; 1. El de la Seguridad Social de los trabajadores en General; 2. El de los Servidores públicos; y, 3. El de la población no sujeta a una relación de trabajo.<sup>25</sup>

Por lo que la legislación vigente sobre seguridad social en México, se constituye a consecuencia inmediata de un proceso histórico dentro del cual se destaca el

---

<sup>24</sup> Ibídem, p. 82

<sup>25</sup> PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M.. *El sistema jurídico de la seguridad social en México*. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, [S.l.], jan. 1988. ISSN 2448-4873. Disponible en: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/2493/2749>>. Fecha de acceso: 19 feb. 2019 doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484873e.1988.62.2493>.

cambio que se dio del esquema liberal individual de la Constitución de 1857. Al esquema social impuesto por la Constitución de 1917.<sup>26</sup>

### III. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL

Una vez comentado lo anterior, creemos necesario definir la seguridad social, sin embargo, no es una tarea fácil, pues en ella tratan diversos temas, lo cuales todos resultan indispensables para su integración, prueba de ellos son los diversos intentos de conceptualización de la materia.

Por lo que consideramos pertinente mencionar varios de ellos para darnos una idea de todo lo que abarca el tema de la seguridad social, concientizando así la importancia de la protección de este derecho humano.

El venezolano Manuel Zúñiga Cisneros define la seguridad social como el conjunto de medidas previsivas que conduce a garantizar a los habitantes de un país los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación necesarias; y las providencias contra una serie de riesgos inherentes a la vida moderna, tales como el desempleo, la enfermedad profesional o de otro origen, la invalidez parcial o total, la ancianidad la educación de los niños, los derivados de la muerte del jefe de familia.<sup>27</sup>

Si bien el autor logra encuadrar todas las características que integran la seguridad social de las personas, diferimos de él, en el aspecto de que la seguridad social no son un conjunto de medidas previsivas, pues ha sido reconocido como un derecho humano, y como tal claro que comprende medidas previsivas, pero, también su reconocimiento como derecho y la obligación de los Estados de otorgarla.

---

<sup>26</sup> Ibídem.

<sup>27</sup> Zúñiga, Cisneros Manuel, *Seguridad Social y su historia*, Caracas, 1980, P. 19

Para la OIT, la máxima autoridad en materia de seguridad social, esta debe entenderse como:

...la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivan de la desaparición o de una fuerte reducción de ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.<sup>28</sup>

La OIT tiene a bien definir la seguridad social como todas aquellas medidas públicas en contra de situaciones que ponen en desventaja a las personas, sin embargo, manifestamos que es imprecisa al omitir mencionar que también es una obligación por parte del Estado el reconocimiento, otorgamiento y protección de este derecho humano, así como legislación que regule cada uno de los aspectos que la integran.

Por lo que concordamos con la definición que otorga el Programa Venezolano de Educación- Acción en Derechos Humanos (PROVEA) y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), quienes consideran que la seguridad social debe garantizarse mediante un sistema integrado que incluya mecanismos, recursos económicos, técnicos y organizativos legalmente establecidos, que deben promover e implementar la sociedad, fundamentalmente a través del Estado, para garantizar a todo habitante de un país las condiciones mínimas que le permitan una existencia digna y recibir las prestaciones suficientes cuando se produzcan contingencias específicas ajenas a su voluntad en caso de pérdida o reducción importante de sus medios de vida.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Introducción a la Seguridad Social*, Ginebra, 1984

<sup>29</sup> Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Derecho humano a la seguridad social. Apuntes y reflexiones desde la experiencia de América Latina*, Caracas, 2003 p., 12

#### IV. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN MÉXICO

Si bien ya se habló sobre los antecedentes de la seguridad social en México, consideramos pertinente hacer un apartado especial para la hablar de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, pues dicha materia recorre un camino único en la historia de nuestro país.

La seguridad social burocrática tiene sus inicio cerca de año 1868, cuando se establece la obligación del Estado a pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda.<sup>30</sup> Posteriormente en la Ley que el Gobierno de Benito Juárez presento ante el Congreso, se mencionaba en una de sus partes que los familiares de oficiales y de tropa que perdieran la vida en una acción bélica defendiendo al país se les consideraría en el Montepío y a los que sufrieran invalidez se les otorgarían retiros.<sup>31</sup> Por lo que estos pueden tomarse como uno de los primeros antecedentes de legislación en materia de seguridad social de personas que prestaban sus servicios para el Estado

Si bien se encontraba latente la necesidad de hacer una distinción entre la seguridad social de los trabajadores de empresa y la de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, no fue hasta 1925 que se crea la Dirección de Pensión, expedido por el entonces presidente Plutarco Elías Calles.

Ley que disponía que los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de Territorios Federales tenían derecho a recibir una pensión al llegar a los 55 años de edad con 30 años de servicios o cuando quedaran

---

<sup>30</sup> CARILLO Castro, Alejandro, "La seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado", en Gómez Collado, Roberto, *Avances del derecho administrativo, económico y social*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p.94

<sup>31</sup> REYNOSO Castillo, Carlos, *Curso de derecho burocrático*, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 160-161

inhabilitados para el trabajo. En el supuesto de muerte del trabajador se confiere el derecho a pensión a los beneficiarios.<sup>32</sup>

Sin embargo, podría decirse que ese anhelo del reconocimiento de la Seguridad Social de los trabajadores al servicio del estado fue puesto en pausa y no fue hasta el año 1959 cuando se incluyó el apartado B en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encargado de regular las relaciones entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores y dentro de este la fracción XI, la cual regula la seguridad social de los trabajadores que se encuentran al servicio de los Poderes de la Unión. Lo que trae como consecuencia de ello la creación del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores al Servicios del Estado.

Aunque no fue hasta 1960 que se adiciona la fracción XIV al apartado B del artículo 123 de la CPEUM, la cual establece que en materia de seguridad social no se hará distinción entre los trabajadores de base y los de confianza.

La necesidad de crear este segundo apartado, incluyendo en él ciertas especificaciones con relación a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se deriva de que se presentan diferencias sustantivas según las particularidades del servidor público, las cuales se encuentran normadas por diversas disposiciones, entre las que se destacan: la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley del Seguro Social, la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, así como las diversas Leyes de Servicios Sociales de las Entidades Federativas, además de reglamentos y disposiciones producto de las leyes mencionadas con anterioridad.

Sin embargo, esto solo era aplicable para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, por lo que los trabajadores de las entidades federativas quedaban excluidos de estas prerrogativas. Pero atendiendo a lo dispuesto por los

---

<sup>32</sup> *Ibíd*em, p. 83

artículos 115 en su fracción VIII y 116 en su fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas de los Estados se encuentran facultadas para expedir leyes que rijan las relaciones de trabajo entre los Estados o Municipios y sus trabajadores, estas en base a lo establecido al artículo 123 de la CPEUM, y sus disposiciones reglamentarias.

En el caso en particular del Estado de Baja California, podría decirse que fue el precursor a lo anteriormente mencionado, pues en el año 1952 se creó la Constitución del Estado Libre y Soberano de Baja California, en la cual se contemplaban con un especial pronunciamiento las relaciones de trabajo de los empleados al servicio del Estado, dentro de su artículo 99, las cuales son reguladas por la Ley del Servicio Civil. Convirtiéndose el Estado de Baja California en uno de los Estados precursores no solo del Derecho Burocrático, sino también en la materia de seguridad social burocrática, con la creación de la Ley de pensiones civiles en 1958, posteriormente con la Ley del Instituto de Servicios Médicos para los Trabajadores Estatales, en el año 1962 y por último con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, conocido por sus siglas como ISSSTECALI, en el año de 1970.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DERECHO BUROCRÁTICO

Si bien como se mencionó con anterioridad no fue hasta 1917 que el derecho humano a la seguridad social quedo plasmado en la Constitución de ese mismo año, sin embargo, aunque ya existía un reconocimiento de este derecho, no era así para el derecho burocrático, por lo que consideramos a bien dar a conocer los antecedentes del derecho burocrático, pues ello nos ayudara a comprender mejor la presente investigación, ya que dicha materia es una de las partes medulares del presente trabajo.

Por lo que resulta necesario comenzar este capítulo con la definición del derecho del trabajo burocrático, esto para tener una mayor comprensión de donde surge y que estudia esta materia.

La palabra burocracia, la cual se deriva del término burocrático, en el estricto sentido no existe jurídicamente hablando, y se trata más bien de un término importado de la sociología; proviene del francés *bureaucratie*, que quiere decir el conjunto de empleados que sirven al Estado.<sup>33</sup>

Se puede definir al derecho del trabajo burocrático o simplemente derecho burocrático como a la rama del derecho social que tiene por objeto regular los derechos y obligaciones recíprocos entre el Estado y sus servidores.<sup>34</sup>

#### I. ANTECEDENTES GENERALES DEL DERECHO BUROCRÁTICO

---

<sup>33</sup> Ibidem, p. 14

<sup>34</sup> Flores Salgado, Lucerito Ludmila y Castañeda Hernández, Alberto, *Perspectivas actuales del derecho burocrático conforme a la reforma laboral y los Nuevos cambios de gobierno*. Revista IUS, México, vol. 14, no. 45, enero-junio de 2020, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S187021472020000100233#:~:text=Se%20entiende%20al%20derecho%20burocr%C3%A1tico,el%20Estado%20y%20sus%20servidores.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187021472020000100233#:~:text=Se%20entiende%20al%20derecho%20burocr%C3%A1tico,el%20Estado%20y%20sus%20servidores.)

El derecho del trabajo burocrático encuentra su antecedente más antiguo en el año 2900 al 2475 A.C. en Egipto, en donde con un gobierno central, se contaba con distritos administrativos, y con un esquema más o menos organizado de jerarquías entre servidores públicos, esquemas de retribución e incluso mecanismos de “Entrenamiento” para acceder a puestos públicos.<sup>35</sup>

Como nos podemos dar cuenta el derecho burocrático surge desde épocas remotas, si bien el antecedente más antiguo se encuentra en Egipto, como ya se mencionó con anterioridad, también se encuentran otros antecedentes que valen la pena reconocer, como por ejemplo en la antigua roma, los funcionarios romanos presentaban ya muchas características que hoy en día tienen los servidores públicos. Los recolectores de impuestos trabajaban como comisionistas, recibiendo una parte de lo recaudable.<sup>36</sup>

Posteriormente, durante la edad media la función pública vino a ser un derecho privado de quien supo obligar a otros a prestarla cuyas características principales eran que dichas funciones solo podían ser ejercidas por personas que pertenecían a determinada clase social y estas podía ser hereditarias.

Una vez culminada la Revolución Francesa estos puestos de función pública podían ser ejercidos por gente que no perteneciera a una clase social alta, pero que gozaran de una reputación honorable, aunque las condiciones para quienes prestaban estos servicios eran deplorables y les resultaba más conveniente ejercer profesiones como las de comerciantes o de industria.

A lo largo del tiempo diversas constituciones al marcado la pauta para diferencia el derecho del trabajo al derecho del trabajo burocrático, claros ejemplos de ello lo son:

---

<sup>35</sup> Beyer, William *El servicio civil en el mundo antiguo*, Revista de Administración Pública, No. 45, enero – marzo 1981, INAP, México, p. 51

<sup>36</sup> AcostaRomero, Miguel, *Derecho burocrático mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1995, p. 27

- El decreto constitucional de 1814, en su artículo que las merecidas por servicios al Estado, y que los títulos que los empleados públicos deben “funcionar” temporalmente y que el pueblo tendría derecho para que regresaran a la vida privada;
- El artículo 143 del Proyecto de Constitución para la República Boliviana de Simón Bolívar, donde se hablaba de sanciones contra funcionarios que cometieran abusos en sus encargos;
- En Brasil el 25 de marzo de 1824 se estableció que todo ciudadano podía ser admitido en un cargo público, tomando como base su talento y virtudes, y;
- Con el nacimiento del socialismo, en 1830, se reconoce la independencia y derechos de la función pública de los servidores del Estado.<sup>37</sup>
- El 16 de enero de 1882 en Estados Unidos de America, el presidente Chester Alan Arthur aprobó la *Civil Service Act*, introduciendo el sistema de mérito en el servicio civil americano.<sup>38</sup>

## II. ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN EUROPA

El derecho burocrático a sufrido importantes cambios a lo largo del tiempo y en diferentes partes del mundo, los cuales fueron una gran influencia para el derecho burocrático en México.

Por ejemplo, en Alemania, la Constitución de *Bonn*, de 23 de mayo de 1949, se estableció la separación de los funcionarios que prestaron sus servicios para el ámbito federal y estatal. Para ocupar un cargo superior, estos eran los de mas alto rango a nivel federal, los aspirantes debían pasar por todo un proceso, el cual consistía en aprobar dos exámenes, cumplir con un período de prueba consistente en cuatro años. Una vez que este proceso había culminado se elaboraba un nombramiento, el cual era vitalicio y el ascenso a otros puestos era automático por grados o niveles.<sup>39</sup>

Un derecho con el que contaban sin distinción estos trabajadores era el de el retiro el cual consistía en que los trabajadores que llegaran a la edad de sesenta y cinco

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 28

<sup>38</sup> Ibidem, pp. 21-22

<sup>39</sup> Ibidem, pp. 44-45

años, podían solicitar su jubilación con el mismo salario que estos trabajadores percibían.

En España, la primera Legislación sobre el derecho burocrático fue la expedida en fecha 22 de julio de 1918, en la cual se regulaban de una manera muy minuciosa las pruebas de selección, la composición de los tribunales, el sistema de turnos para el ascenso, y las categorías del personal. Tiempo después, mediante decreto 315 publicado en fecha 7 febrero, se expidió una nueva ley para funcionarios civiles, en la cual se considera que tuvo grandes retrocesos a la anterior, pues dentro de esta se omitió las categorías del personal, así como el derecho de ascensos.

Actualmente se encuentra vigente la ley 30, la cual fue publicada el 2 de agosto de 1984, en la cual se divide al personal al servicio de la administración pública en tres ramas, la primera es la administración central, la cual encuadra en su clasificación a los trabajadores de la administración civil y militar del Estado, a los trabajadores de la administración de justicia, los trabajadores de la administración de la comunidades autónomas y a los trabajadores de los Organismos autónomos dependientes de las administraciones del Estado; la segunda rama es la administración local, la cual comprende a las diputaciones provinciales, los Ayuntamientos, las entidades locales menores, las agrupaciones forzosas de municipios y las mancomunidades voluntarias de municipios; y por último la tercera rama es la administración de la seguridad pública en la cual se encuentran los trabajadores de la tesorería de la seguridad social, los trabajadores del Instituto Nacional de la Seguridad Social, los trabajadores del Instituto Nacional de Salud, los trabajadores del Instituto Nacional de Servicios Sociales y los trabajadores del Instituto Social de la Marina.<sup>40</sup>

En Inglaterra, los funcionarios públicos reciben el nombre de Servidores de la Corona (*the Crown servants*) y solamente podía acceder a estos cargos la gente

---

<sup>40</sup> Ibidem, pp. 45-46

perteneciente a la nobleza. Podría pensarse que estos funcionarios públicos serían gente de alta confianza, precisamente por el nombre que reciben, sin embargo, resulta importante recordar que durante muchos años el parlamento se encontró en desacuerdo con la corona pues veían a la corona como símbolo de opulencia e inconsciencia a las necesidades del pueblo, por lo que el parlamento desconfiaba de estos funcionarios sobre todo durante los siglos XVII y XVIII, pues creían que éstos era instrumentos de las pretensiones de los monarcas, a tal punto que se les negó facultades y garantías que pudieran importar la atribución de un poder considerable. Con esa imagen pasaron gran tiempo, por lo que llegó un tiempo en que no tuvieron la organización de las funciones que realizaban y sus condiciones del servicio eran deplorables. Fue hasta el siglo XIX que las cosas comenzaron a cambiar para los funcionarios públicos, pues en 1855, se estableció un sistema de concursos y bases para adquirir un cargo en la función pública, lo que creó un equilibrio entre la corona y el pueblo, en 1876, las mujeres podían acceder a estos cargos públicos y en 1917 se creó una corte de arbitraje.

Actualmente la clase de mayor jerarquía es la administrativa, la cual se integra con funcionarios capaces de elaborar la política administrativa, cabe destacar que esta es una clase muy reducida), la clase ejecutiva, es la encargada de actividades técnicas, como la administración o contabilidad, la tercera clase, es la más numerosa, encargada de tareas materiales, y la cuarta clase esta conformada por estenógrafos, los cuales se encargan del trabajo de escritorio.

Posteriormente en 1955 se crea la Comisión de Servicio Civil, la cual es una autoridad única e independiente, encargada de los concursos y el examen de diplomas. Para el ingreso al servicio civil no se encuentra prevista la existencia de escuelas especiales. El ascenso se hace por elección o por antigüedad.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Ibidem, pp. 49-50.

### III. ANTECEDENTES DEL DERECHO BUROCRÁTICO EN MÉXICO

El antecedente más notable en México del hoy apartado B es el famoso Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 5 de diciembre de 1938. Lo que trajo como consecuencia un profundo debate teórico entre los que estaban de acuerdo en regular las relaciones laborales de los trabajadores y los que deseaban que estos, continuaran en las mismas condiciones, es decir, a merced de los representantes del Estado en calidad de patrones.

No es hasta el 7 de diciembre de 1959 que el Licenciado Adolfo López Mateos, presentó a la Honorable Cámara de Senadores el proyecto de reforma constitucional señalando:

Con la preocupación de mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado hemos recibido con plena consciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México dentro de la justicia social, en el informe que rendí (...) me permití anunciar que oportunamente propondría a su elevada consideración, el proyecto de reformas a la constitución General de la República tendiente a incorporar en ella los principios de protección para el trabajo de los servidores del Estado.<sup>42</sup>

El año que antecedió 1960, los trabajadores al servicio del Estado obtienen otro triunfo más, la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cuyo antecedente inmediato fue al Dirección de Pensiones Civiles. Con la creación del ISSSTE, los trabajadores no nada más obtuvieron la seguridad social elemental de todo trabajador, sino que, además, prestaciones económicas que benefician a la economía de los trabajadores.

Con motivo de la reforma del artículo 123 Constitucional, al cual se le anexó el apartado B para establecer los derechos laborales de los trabajadores que prestan

---

<sup>42</sup> Cámara de Diputados del XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo VIII, México, 1967, P. 694-695.

sus servicios a favor de los Poderes de la Unión, esta misma política se ha seguido con los trabajadores de los demás gobiernos, y con ello nos referimos a los trabajadores de los estados y de los municipios, para este fin se reformaron los artículo 115 y 116 de la CPEUM y se facultaron a los Congresos locales para legislar en materia de trabajo en cuanto de dichos trabajadores al servicio de los gobiernos mencionados. Pero no fue hasta 1977, que se publicó en el diario oficial de la federación la primera reforma que dio facultades a los Congresos de los Estados para legislar en materia de trabajo, en cuanto a los trabajadores al servicio de los estados y municipios.<sup>43</sup>

A pesar de los logros que se han ido obteniendo, esto no es suficiente como para pensar o creer que estamos en buenas condiciones de justicia laboral de los trabajadores burócratas

---

<sup>43</sup> Meléndez, George León Magno, *Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)*, Ed. Porrúa, México 2005, P. 128- 129.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **ORIGEN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE MEXICALI**

Este organismo nace de la necesidad del pueblo mexicalense de contar con los servicios de distribución de agua potable, así como de alcantarillado, pues en búsqueda del trabajo que ofrecían para la construcción de canales en el Valle de Mexicali. Las familias se instalaron cerca del Río Colorado, ya que era este el lugar propicio para aguantar las condiciones extremas del desierto. Sin maquinaria ni tubería para la conducción del agua, se dificultaba llevarla hasta donde se necesitaba. Para hacerla llegar era necesario hacer pasar el agua por el frente de las casas y de ahí, cada familia se encargaba de transportarla hasta sus hogares, donde la guardaban en una especie de fosa. Nuestra ciudad surgió en el desierto, pero fue impulsada por el caudal del Río Colorado, que a través de los años ha derramado su preciado líquido en estas cálidas tierras, que han servido para que generaciones de familias prosperen y logren aquí un futuro cada vez más promisorio.

Desde el año 1905, el Sr. Antonio J. Flores obtiene la concesión para el abastecimiento de agua y energía eléctrica a la población de Mexicali. El 27 de abril de 1910, se contrató el servicio de agua con la compañía Agua y Luz de Mexicali, S.A. En 1918, el Ayuntamiento declara caduco dicho contrato, con el objeto de abaratar el precio del agua a los vecinos de Mexicali. En 1960 se crean las Juntas Estatales de Agua Potable y Alcantarillado, para suministrar los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Baja California.<sup>44</sup>

En 1963 se inaugura la Planta Potabilizadora N<sup>o</sup>.1, la cual cubre el cien por ciento de la demanda de agua de la población de Mexicali. Situación que llevó al entonces gobernador e ingeniero Raúl Sánchez a publicar el decreto de creación

---

<sup>44</sup> Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, *Antecedentes*, México, 2018, <http://www.cespm.gob.mx/antecedentes.html>, consultado el 11 de mayo de 2019.

número 99, el 10 de diciembre de 1967 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, con el cual se crea la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto estudiar la planeación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y otros servicios de las poblaciones del Municipio de Mexicali; ejecutar las obras relacionadas con el abastecimiento y distribución de agua potable, de los sistemas de alcantarillado y de otros servicios; operar y mantener los sistemas de agua potable, alcantarillado y otros servicios; y, recaudar los ingresos que conforme a la ley correspondan.

El 10 de febrero de 1979, es publicada en el Periódico Oficial Número 4 del Estado de Baja California, la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, misma que hasta la fecha norma las funciones de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, así mismo el 28 de febrero de 1979, es publicado en el Periódico Oficial número 6 del Estado de Baja California, el Reglamento de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de Mexicali. De 1971 a 1978, la CESP, estaba organizada por un Consejo de Administración como autoridad máxima, el cual está integrado por: el Gobernador del Estado como Presidente, Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como Secretario, y el Director de Organización Programación y Presupuesto como Tesorero, dos representantes de la iniciativa privada con dos suplentes, así como una Auditoría Externa. La Gerencia General regida por el Consejo de Administración, auxiliada por asesorías legales, órganos externos a esta Comisión, así como tres áreas funcionales dependientes de la Gerencia: Tesorería, Departamento Administrativo y Departamento Técnico, cada una dividida en secciones.<sup>45</sup>

Actualmente la estructura organizacional de la Entidad está integrada por: Un Consejo de Administración, una Dirección General, cuatro unidades Staff

---

<sup>45</sup> *Ibíd.*, cit. 23

dependientes de la Dirección General, cuatro subdirecciones, siendo estas; Administrativa; de Agua y Saneamiento; Comercial; y, Obras.

El presente estudio nace del caso en particular de seis trabajadores de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM) que en junio de dos mil diecisiete presentaron un amparo indirecto ante los tribunales federales, fundamentando su demanda en los artículos 1º, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como es bien sabido, a razón de la reforma constitucional en junio de dos mil once, el sistema legal mexicano deja de estar basado en garantías fundamentales y pasa a reconocer los derechos humanos, así como las garantías para su protección por lo que se prohíben todo acto que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades que en la misma Constitución se consagran, dicho lo anterior y aunado a lo dispuesto por el artículo 103 fracción I del referido ordenamiento. El cual dispone que por omisiones de autoridades que violenten derechos humanos reconocidos y garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, los Tribunales Federales deberán resolver dichas controversias. Adminiculado con el artículo 107 del mismo ordenamiento, el cual dicta las bases para la procedencia del juicio de amparo, como lo es el principio de instancia de parte agraviada.

Buscando de esta manera un medio judicial que resultara efectivo para la protección de su derecho a recibir la seguridad social de manera íntegra. Pues como resulta conocido, el Estado Mexicano al formar parte en el convenio 102 – Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), se ve en la imperiosa necesidad de reconocer las garantías necesarias para el otorgamiento de la seguridad social de los trabajadores con independencia de la situación en que presten sus servicios. Por lo que acorde a lo estipulado por dicho instrumento internacional y por tratarse de un derecho humano reconocido no solo por nuestra carta magna, sino también en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

la obligación de su otorgamiento, como su tutela es de carácter obligatorio, debiendo otorgar no solo la asistencia médica, también todos aspectos que la seguridad social engloba. La cual comprende según el convenio de la seguridad social, lo siguiente; la asistencia médica general, comprendida la visita a domicilio; la asistencia por especialistas, prestada en hospitales a personas hospitalizadas o no hospitalizadas, y la asistencia que pueda ser prestada por especialistas fuera de los hospitales; el suministro de productos farmacéuticos esenciales recetados por médicos u otros profesionales calificados; la hospitalización cuando fuere necesaria; en caso de embarazo, parto y sus consecuencias; la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada; y, la hospitalización, cuando fuere necesaria.<sup>46</sup>

Tomando en cuenta la problemática que engloba el presente trabajo de investigación, como lo es la omisión de otorgar la seguridad social derivado de una relación de trabajo, podría ser fácilmente interpretado ante las autoridades jurisdiccionales encargadas de conocer del juicio de amparo, como un conflicto que debería de resolverse ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Mexicali, Baja California, ya que en este caso la CESPМ tiene el carácter de particular, por ser el patrón de los quejosos, sin embargo, derivado del estudio de la problemática que engloba la omisión de la autoridad de otorgar a sus trabajadores las prerrogativas que se consideran mínimas para el libre desarrollo de las personas y la salvaguarda de la dignidad humana, consideramos que no debe ser conocido y mucho menos resuelto por una autoridad local, toda vez que se trata de una violación grave a los derechos humanos, tratados internacionales, la CPEUM, y leyes locales. Sin bien la violación de este derecho nace de la relación de trabajo que sostienen estos trabajadores y el organismo constitucionalmente autónomo denominado CESPМ, lo medular resulta ser la omisión por parte de este organismo de otorgar la seguridad social de manera integral, aunado a esto y derivado del estudio del proceso jurisdiccional entablado,

---

<sup>46</sup> C.102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, núm. 102.

logramos percatarnos que dicho organismo celebró un convenio con el órgano encargado de la seguridad social de los trabajadores del Estado (ISSSTECALI), para que solo se les otorgara atención médica, lo anterior sin mediar en la voluntad de los trabajadores, repercutiendo así en el ejercicio de la propia dignidad de las personas involucradas. Lo que se traduce en la violación a los derechos humanos de los trabajadores pues de manera involuntaria los hace renunciar a derechos que por norma constitucional resultan ser irrenunciables, al ejecutar los actos anteriormente descritos y sin mediar en el consentimiento de los trabajadores, las autoridades señaladas como responsables reunieron las siguientes características:

Unilateralidad: Toda vez que la CESPМ e ISSSTECALI resultan responsables de violar derechos humanos al omitir el otorgamiento de la seguridad social de manera integral sin que existiera un acuerdo entre estos organismos públicos descentralizados y los trabajadores, pues la realización de este acto (la celebración del convenio en el cual solo se otorgaran servicios médicos), sin mediar en su planeación o ejecución alguna.

Imperio y coercitividad: La violación del derecho humano a la seguridad social de manera integral se da al momento en que CESPМ e ISSSTECALI celebra un convenio para proporcionar solo servicio médico a sus trabajadores, sin ninguna otra prerrogativa como los descuento y aportaciones para jubilación, vejez y cesantía en edad avanzada, muerte, etc...Dicha violación se llevó a cabo sin que los trabajadores tuvieran la potestad de poder pactar dicha omisión, además de que las autoridades ejecutoras del acto violatorio obligaron a los quejosos a aceptar dichas condiciones, pues dichos organismos no estaba actuando como patrón, sino como entes dotados de poder público.

Relación de supra a subordinación: Esta característica se encuentra presente en el estudio del caso que nos ocupa toda vez que las autoridades responsables realizaron los actos violatorios de derechos humanos, no como los patrones

(posición que adquieren al entablar una relación de trabajo con los sujetos de estudio), sino como entes dotados de poder público, por lo que al pactar un convenio en el cual solo promete el otorgamiento del servicio médico y omite otorgar de manera integral del derecho humano a la seguridad social, modificaron las situaciones jurídicas de cada uno de las personas sujetas al estudio del presente trabajo terminal, que afectaron las esferas legales de cada uno de ellos.

Al reunir las características anteriormente descritas los responsables adquieren el carácter de autoridades.

Además de que Tribunales Colegiados de Circuito han establecido en la jurisprudencia 2009420, que los actos cometidos por la CESPМ e ISSSTECALI anteriormente descritos pueden ser considerados como actos de autoridad reuniendo las características de unilateralidad, imperio y coercitividad, así como la existencia de la relación de supra a subordinación, por lo que con la finalidad de ilustrar mejor lo que se intenta sustentar en el presente trabajo de investigación, nos permitimos reproducir la jurisprudencia en mención:

Época: Décima Época

Registro: 2009420

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 19, Junio de 2015, Tomo III

Materia(s): Común

Tesis: XVI.1o.A.22 K (10a.)

Página: 1943

ACTOS DE PARTICULARES. PARA CONSIDERARLOS EQUIVALENTES A LOS DE AUTORIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, DEBEN REUNIR LAS CARACTERÍSTICAS DE UNILATERALIDAD, IMPERIO Y COERCITIVIDAD, ADEMÁS DE DERIVAR DE UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN. El artículo 5o., fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Amparo prevé que los particulares tendrán la calidad de autoridad

responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, los que se conceptualizan por la propia porción normativa, como aquellos mediante los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de forma unilateral y obligatoria, siempre que las funciones del particular equiparado a autoridad responsable estén determinadas por una norma general. De ahí que para considerar que el acto realizado por un particular equivale al de una autoridad y, por ende, es reclamable mediante el juicio constitucional, es necesario que sea unilateral y esté revestido de imperio y coercitividad, lo que implica que sea ajeno al ámbito privado o particular contractual. Además, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de rubro: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.", el concepto jurídico de "autoridad responsable" lleva implícita la existencia de una relación de supra a subordinación que da origen a la emisión de actos unilaterales a través de los cuales se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular. En consecuencia, para que los actos de particulares puedan ser considerados equivalentes a los de autoridad, deben reunir las características de unilateralidad, imperio y coercitividad, además de derivar de una relación de supra a subordinación; por exclusión, la realización de actos entre particulares en un plano de igualdad, que no impliquen una relación en los términos apuntados, impide que pueda atribuírsele a cualquiera de ellos el carácter de autoridad responsable.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Queja 6/2014. Isabel Gil Hernández. 30 de enero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Ramiro Rodríguez Pérez. Secretario: Nelson Jacobo Mireles Hernández.

Queja 9/2014. Norma Silvia Zavala Garcés. 7 de febrero de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Ariel Alberto Rojas Caballero. Secretario: Arturo Amaro Cázarez.

Queja 9/2015. Ricardo Camarillo Guerra. 5 de febrero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Villanueva Chávez. Secretario: Juan Carlos Nava Garnica.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de junio de 2015 a las 09:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.<sup>47</sup>

Por lo que la autoridad federal no debió de basarse en la relación de trabajo existente, si no en que este organismo público descentralizado pertenece, si bien de una manera indirecta, al poder ejecutivo, y como ente revestido de poder público es su deber cumplir con las obligaciones que la ley le impone, debiendo desde el primer día de labores de los trabajadores cumplir con la obligación de otorgar la seguridad social de forma integral.

Continuando con el estudio es preciso mencionar que bajo la tesitura de que ser empleados de confianza del organismo público descentralizado, la responsable omitió de forma unilateral, dar de manera integral la seguridad social a la cual son acreedores, violando así los derechos humanos consagrados en los artículos 4º, 123 apartado B fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 99 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos; 2, 3 y 4 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, además de diversos instrumentos internacionales de los que México forma parte como la Declaración Universal de Derechos Humanos en lo relativo a los artículos 22 el cual establece que “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>48</sup> y el artículo 25 que a su vez dispone que

“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros

---

<sup>47</sup> Tesis: XVI.10.A.22 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, Décima Época, T. III, Junio 2015, p. 1943

<sup>48</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 22

en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.<sup>49</sup> .

Los seis trabajadores comenzaron la prestación de sus servicios en los años mil novecientos noventa y tres, mil novecientos noventa, mil novecientos noventa y tres, mil novecientos noventa y dos, mil novecientos noventa y ocho y dos mil tres, respectivamente, sin embargo es de precisarse que la Comisión de Servicios Públicos de Mexicali, desde que los trabajadores comenzaron a prestar sus servicios este organismo omitió otorgar la seguridad social integral, violando así los artículos 4, 123 apartado B, fracción XI y XIV de la CPEUM, los cuales establecen que todas las personas tienen derecho a una vida digna, así como la manera en que se organizará el otorgamiento del derecho humano a la seguridad social para todas las personas que trabajan al servicios del estado sin importan su categoría (trabajadores de base y confianza).

Resulta necesario precisar que el artículo 115 fracciones II y VIII; y, 116 fracción VI de la CPEUM faculta a los estados y municipios para legislar en materia de derecho burocrático respetando en todo momento lo establecido por el artículo 123 del mismo ordenamiento legal. Por lo que en cuanto a la organización de la seguridad social a que se refiere el artículo 123 apartado B encuentra su delimitación en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California específicamente en su artículo 99 apartado B, el cual establece que las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual en sus artículo 2, 3 y 4 establece que la seguridad social de los Trabajadores comprende: I. El régimen obligatorio; y, II. El régimen voluntario. De las cuales el régimen obligatorio comprende los seguros de; salud, la cual a su vez comprende: atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad, rehabilitación física

---

<sup>49</sup> *Ibídem*, cit. 27

y mental; riesgos de trabajo; de retiro, cesantía en edad avanzada, vejez; de invalidez y vida; préstamos hipotecarios y financiamiento en general para la vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; préstamos personales, consistentes en: ordinarios, especiales, para adquisición de bienes de consumo duradero y extraordinarios para damnificados por desastres naturales; servicios sociales consistentes en: programas y servicios de apoyo para la adquisición de productos básicos y de consumo para el hogar, servicios turísticos, servicios funerarios y servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios culturales, consistentes en: programas culturales, Programas educativos y de capacitación, atención a jubilados, pensionados y discapacitados, y programas de fomento deportivo.

Derivado de lo anterior y en vista de que la seguridad social ha sido reconocida como un derecho humano en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada el diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho; 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en la ciudad de Nueva York el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de septiembre de mil novecientos noventa y ocho; y, 1 inciso F), 5, 6 del 25 al 30 y 71 del Convenio 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), mil novecientos cincuenta y dos, ratificado por México el doce de octubre de mil novecientos sesenta y uno.

Derivado de lo anteriormente expuesto se infiere que resulta una obligación tanto del empleador como del Estado en sus distintas esferas de poder, que, en este caso en particular, la CESP, adquiere ambos caracteres, por ser el patrón de la relación de trabajo y ser un organismo público descentralizado dotado de

autonomía y patrimonios propios para ejercer funciones públicas, lo que significa que parte del poder público se encuentra depositado en este órgano. Por lo que al incurrir en la omisión del otorgamiento de este derecho humano no debe entenderse solo como el incumplimiento de su responsabilidad como patrón, sino también como un órgano público que incumple con una de las cargas impuestas por la CPEUM, que como autoridad revestida de poder público está obligada no solo a otorgar sino también a garantizar.

Los trabajadores decidieron entablar una demanda de amparo indirecto totalmente deslindada de un juicio laboral. Pues después de un arduo estudio nos percatamos que no existe procedimiento judicial en específico señalado por la ley que garantice el efectivo otorgamiento de este derecho humano, como lo sería un juicio de amparo indirecto, toda vez que dicho procedimiento invoca la protección de sus derechos humanos, el principio pro homine, así como el control difuso que la autoridad jurisdiccional debe aplicar a sus resoluciones.

Posteriormente a la presentación de dicho amparo, el ISSSTECALI, en su contestación como tercero interesado, manifiesta que no puede ser condenado para efectos del juicio de amparo cuando se reclamen prestaciones de seguridad social, ya que para tales efectos, dicho órgano no está investido de facultades de imperio que caracterizan a las autoridades, porque la relación entre ambos es de coordinación y como prueba de ello, el Instituto anexó el Convenio de incorporación al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California pactado con la CESPM.

El convenio elaborado entre estos dos órganos sin que mediara la voluntad de los trabajadores, tuvo consecuencias en la esfera jurídica de cada uno de los trabajadores, reuniendo la CESPM las características de unilateralidad, imperio y coercitividad que revisten a las autoridades.

Además de que en dicho convenio específicamente en el antecedente segundo se establece que la CESPM, en su carácter patronal, cuenta con trabajadores de confianza y contrato que no se ubican en los supuestos del artículo 1 de la Ley de ISSSTECALI, a lo que solo ha otorgado el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, sin embargo resulta imperante mencionar que el artículo 1 de la Ley de ISSSTECALI no hace distinción alguna sobre que el otorgamiento de la seguridad social de manera integral será solo para los trabajadores que no sean catalogados de confianza. Dicho artículo ordena que esa ley tiene por objeto regular el régimen de la seguridad social de los trabajadores del Estado, y no veta en ninguna de sus fracciones a los trabajadores de confianza.

Posteriormente la CESPM manifestó que la interposición del juicio de amparo no debía de proceder, ello en virtud de que el acto que se reclamó no constituía un derecho humano si no una prestación derivada de la relación laboral y como tal debería ser resuelto ante tribunales de instancia establecidos para esos casos en específico, intentando así deslindarle de la grave violación a derechos humanos en que incurren.

En fecha treinta de noviembre de dos mil diecisiete se emitió sentencia, en la cual la autoridad jurisdiccional consideró que resultaba cierto el acto que se reclamaba, consistente en la omisión de la autoridad responsable de otorgar el derecho a la seguridad social integral de los quejosos, no obstante que la autoridad había negado la existencia del mismo. Sin embargo, la autoridad jurisdiccional resolvió el sobreseimiento del juicio de amparo pues resultaba inconcuso que las actuaciones no pueden considerarse como actos de autoridad, pues aun y cuando afectan la situación jurídica de los quejosos, no era un acto emitido de supra a subordinación.

## Conclusiones

La privatización de la Seguridad Social a través del tiempo se ha hecho cada vez más cotidiano, haciendo que el Estado se libere de la carga de ofrecerla, lo que se traduce en la reducción de presupuesto a sectores que resultan medulares para el desarrollo del país, y que además trae consigo la precarización de los servicios que comprende la seguridad social integral.

Los altos costos de los servicios en sectores de salud y funerarios, el bajo fomento a la adquisición de la vivienda, las imposibles jubilaciones de los trabajadores de confianza al servicio de entes de gobierno, son solo el resultado de la privatización del derecho humano a la seguridad social.

El derecho humano de la seguridad social integral, no basta con ser ratificado en tratados internacionales y reconocido por la CPEUM, también debe de garantizarse su tutela efectiva mediante procedimientos jurisdiccionales que otorguen a todos los trabajadores de confianza al servicio del Estado todos y cada uno de los aspectos que en ella se comprenden.

El impulso de políticas públicas que fomenten el conocimiento de todos los trabajadores a recibir este derecho social, resulta indispensable para el desarrollo de la comunidad.

Si bien el otorgamiento de este derecho es una obligación impuesta al Estado, también le corresponde a este otorgar a sus ciudadanos los medios de defensa necesarios para poder acceder a ella en caso de su omisión.

Debemos de recordar que el funcionamiento del Estado es como una gran maquinaria, en la cual para que ésta trabaje de manera adecuada, desde el más pequeño de los tornillos debe estar en condiciones óptimas para que los grandes engranes funcionen de manera correcta, con esto queremos decir que a medida

en que el Estado proteja a estos sectores en situaciones de vulnerabilidad como lo son sus propios trabajadores de confianza, será la medida en que el país logre la estabilidad que por siglos ha buscado.

El estudio del caso nos llevó a la conclusión de que en efecto la autoridad responsable estaba cometiendo violaciones a derechos humanos, sin embargo dichos actos no podían ser considerados como actos de autoridad, por estar los sujetos en un plano de igualdad, lo que nos abre camino a que la vía intentada no es la errónea, simplemente se planteó desde un enfoque social, por lo que se necesita integrar un enfoque constitucional al presente problema, pues hablamos de la vulneración de un derecho humano y como tal su defensa debe ser conocida por tribunales constitucionales que garanticen los derechos reconocidos por nuestra constitución.

## Propuestas y aportaciones

Las siguientes de propuestas son encaminadas al objetivo del presente estudio, el otorgamiento por parte de organismos públicos de la seguridad social integral a trabajadores de confianza.

1. Un concepto que ilustre todo lo que comprende la seguridad social, para lo cual se sugiere el siguiente: “La seguridad social integral es el derecho humano inherente a todas las personas, y que el Estado tiene la obligación de garantizar mediante un sistema integrado que incluya mecanismos, recursos económicos, técnicos y organizativos legalmente establecidos, que deben promover e implementar a la sociedad, que promuevan la vida digna.
2. La promoción de un medio de tutela jurisdiccional que garantice el otorgamiento del derecho humano de la seguridad social integral, cuando las autoridades responsables en las esferas de su competencia lo transgredan. En este sentido el medio de defensa que se estima pertinente es el amparo indirecto por violaciones a derechos, derivado de la celebración del convenio entre la CESPМ e ISSSTECALI, en fecha siete de diciembre de dos mil dieciséis.
3. La implementación de políticas públicas que concienticen sobre la importancia y trascendencia que resulta este derecho para el desarrollo del Estado. Como la capacitación a autoridades estatales y municipales sobre la importancia del otorgamiento de la seguridad social de sus trabajadores.

## Fuentes de consultadas

### Bibliográficas

- Acosta, Romero, Miguel, *Derecho Burocrático Mexicano*, ed. Porrúa, 1995, México, p. 25
- Cámara de Diputados del XLVI Legislatura del Congreso de Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo VIII, México, 1967
- Meléndez George León Magno, *Derecho Burocrático (Incertidumbre Jurídica)*, Ed. Porrúa, México 2005
- Navarrete Montes de Oca, Tarcisio, et. al., Los derechos humanos al alcance de todos, 3ª. Ed., México, Diana/CNDH, 2000, p.19; y Gil Rendón, Raymundo, “El ombusman y los derechos humanos”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesa constitucional*, 4ª ed. t. II, México, 2003
- Organización Internacional del Trabajo, *Introducción a la Seguridad Social*, Ginebra, 1984
- Zúñiga Cisneros Manuel, *Seguridad Social y su historia*, Caracas, 1980

### Hemerográficas

- Cichon Michael, “Hacer de la crisis una oportunidad: el papel de la seguridad social en la respuesta y en la recuperación”, *Trabajo La revista de la OIT*, Ginebra Suiza, No. 67, Diciembre de 2009.
- Hofman Öjemark Mar, “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, *Trabajo la revista de la OIT*, Ginebra Suiza, No. 67, diciembre de 2009.
- International Human Rights Internship Program Y Forum – Asia: *Círculo de Derechos: Una herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales*, p. 225

- Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *Derecho humano a la seguridad social. Apuntes y reflexiones desde la experiencia de América Latina*, Caracas, 2003

### **Informáticas**

- Bolívar Simón, *Discurso de Simón Bolívar ante el Congreso de Angostura*, Venezuela, 1819, [https://es.wikisource.org/wiki/Discurso\\_de\\_Sim%C3%B3n\\_Bol%C3%ADvar\\_ante\\_el\\_Congreso\\_de\\_Angostura](https://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Sim%C3%B3n_Bol%C3%ADvar_ante_el_Congreso_de_Angostura)
- Romero Rodolfo, “*Seguridad Social: su evolución histórica [en línea]*”, <http://www.ugal.org/serurisoc5.htm>, consultado el 10 de enero de 2019.
- Ruiz Medina Manuel Ildefonso, “Etimología y concepto de seguridad social”, *Políticas Públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacán, Sinaloa, México, México*, 2011, [http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/derecho\\_social.html](http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/derecho_social.html), consultado el 15 de diciembre de 2018

### **Normativas**

- C.102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952, núm. 102.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículo 25

### **Jurisprudenciales**

- Tesis: XVI.10.A.22 K (10a.), semanario judicial de la federación y su Gaceta, Décima época, T. III, junio 2015, p. 1943