

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE DERECHO-MEXICALI**



**RÉGIMEN LABORAL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y SU REPERCUSIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL
DE LOS TRABAJADORES DE ISSSTECALI**

**Trabajo Terminal que para obtener el Diplomado de
ESPECIALIDAD EN DERECHO**

**Presenta
Brenda Yadira Contreras Plascencia**

**ASESOR
Mtro. René Rivas Sánchez**

INDICE GENERAL

	PAGINA
Introducción.....	4
Antecedentes.....	5
La seguridad social y su entorno socio jurídico.....	7
Pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	8
Derecho creado por los tribunales.....	13
Precisiones terminológicas de la seguridad social.....	16
Antecedentes de creación del ISSSTECALI	16
Naturaleza Jurídica del ISSSTECALI.....	17
Artículos de la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicios de los Poderes del Estado Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California relacionados con el tema.....	17
Artículos de la Ley de ISSSTECALI, relacionados con el tema.....	18
Contrato colectivo de trabajo de ISSSTECALI.....	19
Centralización.....	20
Descentralización.....	21
Desconcentración.....	22
Conclusiones.....	23

**RÉGIMEN LABORAL DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
SU REPERCUSIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS
TRABAJADORES DE ISSSTECALI**

Introducción

La Seguridad Social es un derecho inalienable del hombre, es el instrumento jurídico y económico que establece el Estado, para abolir la necesidad y garantizar, que cada ser humano contara con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad. a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia.

con fecha 30 de abril de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llegado a la conclusión de que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, sean estos del orden federal o estatal se rigen por el apartado **A** del **Artículo 123** constitucional, y el ordenamiento legal que reglamenta lo dispuesto en el numeral de referencia, es precisamente la Ley Federal del Trabajo.

En este orden de ideas, la legislación aplicable que regirá tanto para las relaciones laborales, como para las prestaciones de seguridad social, deberá ser precisamente, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social.

Los criterios recientemente emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han dado vida a dos aspectos importantes:

- resolver las distintas controversias laborales que se susciten entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores; y
- el derecho de la base trabajadora a la seguridad social;

Actualmente el Organismo Descentralizado, denominado Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), aplican el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los conflictos laborales que se susciten entre este y sus trabajadores mismo que se someten a la competencia de las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, no así por lo que se refiera a la prestación de la seguridad social, misma que ya se presta de acuerdo lo dispuesto por la ley de la materia de cada entidad federativa. Siendo este el caso, la Ley del Servicio Civil para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado Municipios e Instituciones Descentralizada de Baja California, en donde tales ordenamientos superan en mucho a las Legislación Federal, en cuanto a prestaciones de Seguridad Social se refiere.

Ante esta situación surge la necesidad de determinar que aspectos de la seguridad social se verán afectados con la aplicación del criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que resulta evidente el detrimento a los derechos de los trabajadores de ISSSTECALI, que esto traerá consigo.

Antecedentes

En México, es un hecho indiscutible la obligación constitucional para el titular del Poder Ejecutivo Federal de proveer la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las leyes que de ella emanen. Con ese objeto el Gobierno Federal, con apoyo en lo dispuesto por el artículo 90 y demás relativos y aplicables de la Constitución, ha creado diversos organismos descentralizados, debiendo distinguirse los que tienen el carácter de empresas con fines preponderantemente económicos y las entidades cuya finalidad es eminentemente de servicio social. Estas entidades, como lo señala el artículo 1o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 constitucional, son parte de la Administración Pública Federal, a la que auxilian en sus funciones.

Esa distinción se desprende del contenido del artículo 15 de la mencionada Ley Federal de las Entidades Paraestatales, porque en su fracción IX señala la posibilidad de crear organismos descentralizados con el carácter de empresa con fines preponderantemente económicos y otros con facultades para desempeñar funciones eminentemente de servicio social. Es por ello que establece que en las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, creando, alguno de tales organismos, se señalará el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. Es claro que se refiere, por una parte, al inciso b, de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional y, por la otra, al apartado B del mismo artículo, incluyéndose a sus respectivas leyes reglamentarias.

Como es fácil comprobar que para la mayoría de los organismos que se han creado se estableció que sus relaciones laborales se regirán por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por tratarse de entidades oficiales con funciones que corresponden a la Administración Pública Federal y por tanto, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Federal necesariamente forman parte del mismo, pero es el caso que, hace poco más de tres años, en cinco juicios laborales individuales que se promovieron ante la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de dos organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones eminentemente de servicio social, cuyas relaciones laborales se han regido desde su creación por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria, se planteó la incompetencia del Honorable Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, afirmándose que el tribunal laboral competente es la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Esos conflictos de competencia los resolvió la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación con un criterio universal, determinando que las relaciones de todos los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores no se rigen por las normas del apartado "B" del artículo 123 constitucional, porque no forman parte del Poder Ejecutivo Federal y al mismo tiempo declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por considerar que contradice lo establecido en el propio apartado "B" antes mencionado. Estas cinco resoluciones dieron lugar a que posteriormente se aprobara la tesis de jurisprudencia numero 1/1996.

Las cinco resoluciones relativas a la tesis de jurisprudencia mencionada, si bien es cierto que definen el aspecto competencial planteado en cada uno de los juicios individuales laborales, también lo es que hacen importante modificación a la estructura de la Administración Pública Federal, afectando seriamente al Poder Ejecutivo Federal porque, al catalogar en forma universal a todos los organismos públicos descentralizados como empresas en los términos del inciso b de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 constitucional, sin considerar que su gran mayoría tienen funciones de servicio social, les modifica sustancialmente su naturaleza jurídica desincorporándolos del Poder Ejecutivo Federal y, al mismo tiempo, repentinamente cambia el régimen laboral y la seguridad social de sus trabajadores, con lo que el Gobierno Federal pierde su calidad de titular en esas relaciones laborales, pues aun cuando el artículo 80 de la Constitución determina que se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, es grave error considerar que el Poder Ejecutivo Federal es sólo el Presidente, cuando que este poder está integrado con todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal entre las que se encuentran, sin lugar a dudas, los organismos descentralizados con funciones eminentemente de servicio social debiendo, por lo tanto, regirse en su relación laboral por las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional y por su ley reglamentaria.

La seguridad social y su entorno socio jurídico

La revolución cultural que ha propiciado la seguridad social, ha transformado las dificultades de la existencia del hombre en formas de protección colectiva, en donde los lazos de solidaridad entre los individuos afronta con mas confianza y con mejores resultados las vicisitudes propios de la existencia cotidiana. Tales lazos de solidaridad son el reflejo directo de la necesidad y de la grandeza humana.

La seguridad social debe remodelar las bases estructurales de los sistemas desde los puntos de vista social político y económico en modo tal que abarque y proteja a todos los sectores sociales sin distingo alguno. Todo ser humano tiene derecho a que se le proporcione los medios para realizar su destino, la seguridad social pretende precisamente ese objetivo, dar al hombre la protección para afrontar los riesgos biológicos, sociales y económicos que le acosan.

Se ha afirmado ya que la idea central de la seguridad social, al igual que la de los derechos sociales, no es la idea de igualdad de las personas, sino la nivelación de las desigualdades existentes entre ellas. El reto consiste ahora en lograr el punto de equilibrio entre las necesidades humanas y las posibilidades de seguridad que todos juntos sociedad y gobierno, podemos conseguir.

La seguridad social tiene por objeto contrarrestar la injusticia de la naturaleza y de las actividades productivas, por medio de un sistema político, económico y jurídico bien delineado y estructurado, cuyo fin es lograr el bienestar colectivo integral basado en una justicia social niveladora de desigualdades, buscando remediar los grandes males que han azotado a la humanidad, al estrechar de manera significativa a la brecha que existe entre los pocos que tienen mucho y los muchos que tienen poco. En nuestro país la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia medica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo así como el otorgamiento de una pensión que, previo cumplimiento de los requisitos legales será garantizada por el estado. -1

(1) Gonzalez Salas, Marcela. Panorama de la Seguridad Social Origen, Desarrollo Perspectiva. Ed. Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, 1999,p59 62/63

Pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Con fecha 30 de abril de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llegado a la conclusión de que las relaciones laborales entre los Organismos Descentralizados y sus trabajadores, sean estos del orden Federal o Estatal se rigen por el apartado **A** del **Artículo 123** constitucional, y el ordenamiento legal que reglamenta lo dispuesto en el numeral de referencia, es precisamente la Ley Federal del Trabajo. En tal sentido, la legislación aplicable tanto para las relaciones laborales, como para las prestaciones de seguridad social, deberá ser precisamente, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social. -2

Sobre esta circunstancia, los Tribunales se han pronunciado en el siguiente sentido:

Localización

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Parte : III, Febrero de 1996

Tesis: P./J. 1/96

Página: 52

Rubro

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.

Texto

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los

Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

Precedentes

Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Salvador Castro Zavaleta. Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. 30 de mayo de 1995. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. 5 de junio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. 11 de julio de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. 14 de agosto de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Martín Angel Rubio Padilla. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de enero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 1/1996 la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla. México, Distrito Federal, a quince de enero de mil novecientos noventa y seis. Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, pág. 42, correspondiente al mes de agosto de 1995.

Se estimaron infringidos los artículos 116, fracción V, así como 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

El régimen jurídico que debe regular las relaciones laborales entre los Poderes Estatales y sus trabajadores y el de los organismos descentralizados con sus trabajadores, ha sido determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual ha sostenido, que las relaciones laborales de los entes descentralizados de los Estados se rigen por el Apartado A, del artículo 123 de la Constitución General de la República.

(2) <http://www.scjn.gob.mx> 09 de enero de 2006

En este mismo sentido se manifestó también la Segunda Sala del Máximo Tribunal de la Nación, al resolver el recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97, en el cual se adoptó la tesis de jurisprudencia 3/2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, enero de 2000, página 25, que dice: "Organismos Públicos Descentralizados. si bien son órganos de la Administración Pública, no forman parte de los Poderes Ejecutivos, Federal, Estatales ni Municipales".

El artículo 73, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el Congreso de la Unión tendrá entre otras facultades, la siguiente: -3

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"I. a IX. ...

"X. Para legislar en toda la República sobre "hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, "comercio, juegos con apuestas y sorteos, "intermediación y servicios financieros, energía "eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del "trabajo reglamentarias del artículo 123; XI . a XXX. "...'

Con fundamento en el precitado numeral constitucional, el Congreso de la Unión expidió, por una parte, la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula las relaciones de trabajo entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo, y por la otra, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del citado precepto constitucional, la cual regula las relaciones laborales entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

El numeral 116, fracción V de la Constitución Federal señala que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias'.

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2da. Edición. Ed. BusCa, 1994

El dispositivo en comento es claro en establecer que los congresos estatales tienen la facultad de emitir las leyes que regulan las relaciones laborales que existan entre los órganos del poder público estatal y el personal a su servicio, observando los principios y garantías consagradas en el artículo 123 de la Constitución General de la República, esto es, sólo pueden regular las relaciones de trabajo que se establezcan entre aquellos órganos públicos que actúan en nombre y representación de esos poderes, mas no así aquellas relaciones laborales que se establezcan entre aquellos organismos que, si bien son públicos, no forman parte integrante del poder público estatal central y sus trabajadores.

Esto es así, porque las relaciones de trabajo que son ajenas a aquéllas que se establecen entre los órganos centrales del Estado y sus trabajadores, se rigen por el Apartado A, del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo; lo que se desprende de las tesis citadas anteriormente.

Por lo tanto, si el Congreso de los Estados emiten una norma general que establece que las relaciones laborales entre un organismo descentralizado y sus trabajadores se regirán por la Ley que rige las relaciones entre este y sus trabajadores, se ha excedido en el uso de su atribución constitucional, al incluir a los trabajadores de un organismo descentralizado al régimen laboral previsto en el Apartado 'B' del dispositivo constitucional en mención, pues como ya se señaló, tal apartado regula, exclusivamente, las relaciones de trabajo entre los órganos del poder público centralizado y sus trabajadores, de acuerdo con la interpretación que de dicho numeral ha hecho esa Suprema Corte.

Ahora bien, el artículo 123, Apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

Artículo 123. ..

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

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

"I. a XXX. ...

"XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo "corresponde a las autoridades de los Estados, en "sus respectivas jurisdicciones,

pero es de la "competencia exclusiva de las autoridades "federales en los asuntos relativos a:

"a) ...

"b) Empresas:

"1. Aquéllas que sean administradas en forma "directa o descentralizadas por el Gobierno "Federal;

"2. y 3. ...

"B. ...'

De la lectura del precepto reproducido, se advierte que es facultad exclusiva de las autoridades federales regular lo concerniente a las relaciones laborales que se establezcan entre particulares, a través de la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado 'A' del artículo 123 Constitucional, la cual comprende entre otros supuestos, a las relaciones laborales que existan entre las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal y sus trabajadores, es decir, que incluye a los organismos descentralizados que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propios y autonomía de gestión y presupuestaria para el "cumplimiento de sus fines, lo que debe hacerse extensivo a las empresas descentralizadas locales, ya que las relaciones laborales de dichos organismos con sus trabajadores escapan de las facultades reglamentarias de las legislaturas locales las que, por más que estén autorizadas para crearlos, no pueden determinar el régimen jurídico al que deben someterse en sus relaciones laborales.

Sin embargo, a efecto de tener una mayor comprensión acerca de la naturaleza jurídica de dichos organismos públicos, primeramente se tendría que determinar si éstos dependen o no del gobierno estatal, para después establecer claramente si todos los organismos descentralizados quedan incluidos en el concepto 'empresas descentralizadas', a que se refiere el subinciso 1, inciso b), fracción XXXI, apartado A, del artículo 123 constitucional.

De los ordenamientos en cita, se desprende que únicamente los órganos que conforman la administración pública centralizada dependen del Poder Ejecutivo local, mas no así los organismos descentralizados, aun cuando éstos sean creados por el Congreso Estatal o bien por el Ejecutivo de la entidad, según sea el caso, toda vez que dichos entes públicos se rigen por sus propias leyes específicas, como lo son en lo particular sus leyes orgánicas o sus decretos de

creación y, en lo general, por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; además, cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, gozan de autonomía jurídica con respecto del Estado. En este sentido, se violan los artículos 116, fracción VI y 123 Apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Derecho creado por los tribunales

La Jurisprudencia es el derecho creado por los tribunales, el derecho creado por los jueces, que tienen la misión de buscar en su conciencia un mandamiento equitativo, justificación de su obrar, pues solamente así pueden asumir la responsabilidad plena de sus actos. La fuerza de la jurisprudencia se apoya en la idea de los precedentes. La jurisprudencia es la uniformidad de las interpretaciones contenidas en las sentencias de los tribunales. Cinco sentencias seguidas en el mismo sentido y aprobadas por ocho ministros por lo menos, si se trata de la jurisprudencia del pleno, o por el voto de cuatro ministros, si se trata de las salas, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados, el voto debe ser de los tres magistrados en cinco resoluciones no interrumpidas por otra en contrario.

El carácter obligatorio de la jurisprudencia le otorga una fuerza colosal; todos los tribunales deben acatarla. La Carta Fundamental creó a la Suprema Corte como la instancia suprema de la interpretación del derecho. Abarca a todo el ámbito del derecho del trabajo: la interpretación de la Constitución; de la legislación del trabajo y de la seguridad social; de los convenios internacionales; de los reglamentos; de las disposiciones de las autoridades del trabajo; de los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje; de los contratos colectivos; de las costumbres Jurídicas. -4

Para el caso específico de Baja California, nuestros máximos Tribunales se han pronunciado en el siguiente sentido:

(4)El universal. Ed. de Jose Davalos, 23 de noviembre de 2002.

Localización

Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IX, Mayo de 1999 Tesis: 2ª. LXXVIII/99 Pagina: 513 Materia Constitucional, Laboral Tesis aislada

Rubro

TRABAJADORES DE ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, MUNICIPIOS E INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS DE DICHA ENTIDAD, RESULTA INCONSTITUCIONAL..

Texto

En relación con el tema de la regulación de las relaciones laborales de los organismos Públicos descentralizados de carácter federal y local con sus trabajadores, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar los artículos 123, apartados A y B; 73 fracción X y 116, fracción VI, todos de la Carta Magna, ha establecido jurisprudencialmente que las relaciones laborales de los entes que integran la administración Pública paraestatal, de carácter federal o local se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, en tanto que el régimen aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, es el que regula el apartado B del propio precepto constitucional, así mismo a determinado que las legislaturas de los estados se encuentran facultados únicamente para legislar en materia de trabajo, en lo concerniente a las relaciones laborales existentes entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial de carácter local y sus trabajadores, sin que dentro de este contexto puedan incluirse a los organismo Públicos descentralizados, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra en el Estado, tal disposiciones, resulta violatoria de los preceptos constitucionales anteriormente citados.

Precedentes

2ª LXXVIII/99

Amparo directo en revisión 294/99.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra-30 de abril de 1999.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: Mariano Azuela Guiaron.- Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: Clementina Flores Suárez.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, pagina 52, tesis P/J. 1/96, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTICULO 1º DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL."

Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y sus Gaceta. Época: Novena Época. Tomo IX, Mayo de 1999. Tesis: 2ª. LXXVIII/99 Pagina: 513. Tesis Aislada.

Localización

Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XII, Diciembre de 2000 Tesis: XV.2o. J/10 Página: 1269 Materia: Laboral Jurisprudencia.

Rubro

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LAS CONTROVERSIAS LABORALES ENTRE ÉSTOS Y SUS TRABAJADORES SON COMPETENCIA DE LA JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEL ESTADO.

Texto

En atención al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1/96, visible en la página 52, Tomo II, correspondiente al mes de febrero de 1996, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO ES INCONSTITUCIONAL.", las relaciones laborales de los organismos descentralizados del Estado de Baja California con sus trabajadores se rigen por el apartado A del artículo 123 constitucional, cuya ley reglamentaria es la Ley Federal del Trabajo, ordenamientos conforme a los cuales la autoridad competente para dirimir las controversias que se susciten entre éstos, es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado y no el Tribunal de Arbitraje de la entidad. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Precedentes

Amparo directo 1080/99. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California. 27 de abril de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Martínez Aragón. Secretaria: Edith Ríos Torres. Amparo directo 143/2000. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California. 15 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Romero Romero, secretario de tribunal autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Nora Laura Gómez Castellanos. Amparo directo 319/2000. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California. 21 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Martínez Aragón. Secretaria: Magaly Herrera Olaiz. Amparo directo 207/2000. Patronato del Bosque y Zoológico de la ciudad de Mexicali, Baja California. 4 de agosto de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Graciela M. Landa Durán. Secretaria: Susana Aguilera Morelos. Amparo directo 355/2000. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California. 25 de agosto de 2000. Unanimidad

de votos. Ponente: Jorge Martínez Aragón. Secretaria: Magaly Herrera Olaiz.

Precisiones terminológicas de la seguridad social

a) Para Gustavo Arce Cano: La Seguridad Social es el instrumentos jurídico y económico que establece el estado, para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia.

b) Para Roberto Báez Martínez: La Seguridad Social es **a)** un derecho inalienable del hombre. **b)** la garantía de que cada ser humano contara con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad. **c) *el complejo normativo de leyes específicas que rigen para los trabajadores en general, obreros, jornaleros y todo aquel que preste un servicio a otro, conforme al apartado “A” del artículo 123 Constitucional, y en el “B” para los empleados públicos de los poderes de la Unión.*** -5

Antecedentes de creación del ISSSTECALI

- Periódico Oficial de fecha 10 de Diciembre de 1958, Sección I, Tomo LXIX:

La H. II Legislatura del Estado Libre y Soberano de Baja California, Decreta:
“Ley de Pensiones Civiles del Estado de Baja California”-6

- Periódico Oficial de fecha 31 de Diciembre de 1962, Sección XI, Tomo LXX:

La H. IV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Baja California, Decreta:
“Ley que crea el Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales”-7

- Periódico Oficial de fecha 20 de Diciembre de 1970, Sección I, Tomo LXXVII:

La H. VI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, Expide:
“Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California”-8

(5)- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de La Seguridad Social. Ed. Porrúa, México, 1999 p.37/39

En Octubre del año 2000, se emite una edición de 500 ejemplares de esta ultima Ley, que incluye las reformas realizadas durante la Administración del Lic. Héctor Terán Terán, Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de fecha 15 de Junio de 1994 y 28 de Febrero de 1997.

Naturaleza Jurídica del ISSSTECALI

El Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales, creado por la Ley del 31 de Diciembre de 1962, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado correspondiente a la misma fecha, se transforma en un Organismo que se denomina Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, que tiene el carácter de organismo publico descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo domicilio será la ciudad de Mexicali, Baja California.

Artículos de la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicios de los Poderes del Estado Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California relacionados con el tema.-9

ARTICULO 1.- La presente Ley es de observancia general para las autoridades, funcionarios y trabajadores integrantes de los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, Municipios **e instituciones descentralizadas del Estado de Baja California.**

Para los efectos de esta Ley se denominarán a los tres poderes, Municipios e Instituciones descentralizadas Autoridades Públicas.

TITULO DÉCIMO DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES CAPITULO ÚNICO

ARTICULO 151.- **Los derechos de los trabajadores** al servicio del Gobierno del Estado y Municipios **e Instituciones Descentralizadas**, en materia de jubilación, pensiones y de seguridad social en lo integral quedarán sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI).

En el caso de las Instituciones Descentralizadas la atención de Seguridad Social, será aquella que se consigne en sus ordenamientos de creación.

(6) Periodico oficial del Estado de Baja California, seccion I, Tomo LXIX :10 de Diciembre de 1958,

(7) Periodico Oficial del Estado de Baja California, Seccion XI, Tomo LXX:31 de Diciembre de 1962,

Artículos de la Ley de ISSSTECALI, relacionados con el tema.

Art. 1º .- La presente ley se aplicara:

- I. A los trabajadores de base, considerados así por la Ley del Servicios Civil de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.**
- II. A los trabajadores y empleados de organismos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo del Estado, sean incorporados a su régimen.
- III. A los pensionistas del Estado y de organismo públicos a que se refieren las fracciones anteriores
- IV. A los familiares derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados;
- V. Al Estado y organismos públicos que se mencionan en este Artículo.

Art. 2º.- Para los efectos de esta Ley se entiende:

- I. Por trabajador, a toda persona que preste sus servicios al Estado o a los organismos incorporados, mediante designación legal, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los Presupuestos del Estado y de los organismos mencionados.
No se consideraran como trabajadores...
- II. Por pensionista, a toda persona a la que el Instituto otorgue tal carácter con apoyo en esta misma Ley;
- III. Por familiar derechohabiente, a aquellos a quienes esta Ley les concede tal carácter.

Art. 3º.- Se faculta a la Junta Directiva del Instituto, para que determine que organismos o trabajadores podrán incorporarse al régimen y establezca las condiciones, modalidades, requisitos y obligaciones para su ingreso.

Art. 124º .- *Los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California quedan incorporados al régimen de la presente Ley. -10*

(9) Ley del Servicio Civil para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California. Periódico Oficial No. 29 del Estado de Baja California., Sección I, Tomo XCVI. 20 de octubre de 1989

(10) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja

Contrato colectivo de trabajo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

El contrato colectivo de trabajo que celebra ISSSTECALI con el Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, para el año 2005, establece los siguientes beneficios:

Jornada de Trabajo (ordinaria, acumulada, jornada especial nocturna alterna) Días de Descanso, Vacaciones, Prima vacacional, Permisos y Licencias, Salario, Aguinaldo, Prima de Antigüedad; Prestaciones, Incentivos Estímulos y Subsidios (canasta básica, quinquenios, previsión social múltiple, transporte, bono de fomento educativo, buena disposición, eficiencia, años de servicio, fondo de ahorro, festejos, fomento deportivo, licencia de chofer, plan de beneficios, ayuda para gastos de funeral, de la pensión o jubilación); Otros Apoyos Económicos (ayuda para adquisición de lentes, dotación de uniformes, contratación de personal, exámenes médicos); de las Comisiones Mixtas (capacitación y adiestramiento, seguridad e higiene, escalafón, de la vigencia, de la Jurisdicción,); Sujetos Adicionales de Beneficio.

Como lo hemos señalado anteriormente, al declararse inconstitucional la inclusión de los trabajadores de Organismos Públicos Descentralizados del Estado de Baja California en el artículo primero de la Ley del Servicio Civil, de conformidad con Tesis No. 2°. LXXVIII/99, resulta evidente que los trabajadores de ISSSTECALI, por tratarse de un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, no debería regirse por la Ley del Servicio Civil, ni mucho menos por la Ley de ISSSTECALI.

Ante este panorama podríamos decir que no solo los trabajadores de ISSSTECALI, no deberían resultar beneficiados con la aplicación de ambas leyes, sino también los organismos descentralizados incorporados al régimen de ISSSTECALI, como son:

Comisión Estatal de Servicio Públicos de Mexicali, Desarrollo Integral de la Familia Estatal y Municipal, Inmobiliaria del Estado de Baja California, Promotora para el Desarrollo de las Comunidades Rurales y Populares de Mexicali, Instituto de Cultura de Baja California, Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado de Baja California, Consejo Nacional de Población, entre otros, que están gozando de los beneficios que otorga esta Ley, en los términos que esta misma dispone, haciéndose extensiva a los familiares

derechohabientes tanto de trabajadores como de pensionistas.

Actualmente se encuentran afiliados a ISSSTECALI 118,136 personas, de los cuales 47,287 son trabajadores, 65,500 familiares derechohabientes 3,096 jubilados pertenecientes a magisterio y 2,253 jubilados pertenecientes a burocracia, de los cuales solo los trabajadores se encuentran aportando al ISSSTECALI, una cuota obligatoria del 12 % del sueldo o sueldos básicos que disfruta de conformidad con el artículo 16 de la Ley de ISSSTECALI, para tener derecho a los servicios y prestaciones que señala el Artículo 4to de la referida Ley, siendo estos los siguientes:

Artículo 4º.- Se establecen con carácter de obligatorio los siguientes servicios y prestaciones:

- I. Seguro de enfermedad no profesional y de maternidad;
- II. Seguro de accidente de trabajo y enfermedades profesionales;
- III. Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador;
- IV. Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- V. Prestamos hipotecarios;
- VI. Prestamos a corto plazo;
- VII. Jubilación;
- VIII. Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios;
- IX. Pensión por invalidez;
- X. Pensión por causa de muerte;
- XI. Indemnización global;
- XII. Pago póstumo;
- XIII. Pago de funerales;
- XIV. Prestaciones sociales.

Lo anterior podría darnos una idea de la cantidad de trabajadores que están gozando de un beneficio que solo corresponde a los trabajadores del gobierno central, tanto del Estado como de los Municipios así como de sus órganos desconcentrados.

Para mayor comprensión instituiremos la distinción entre centralización, descentralización y desconcentración.

Centralización

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vinculo que, partiendo del órgano situado en el alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de inferior categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica como se mantiene la unidad del poder administrativo a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman. La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

En México, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Poder Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa.

Descentralización

Gabino Fraga define la descentralización en los términos siguientes: “Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía” y concluye: “el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización administrativa, ya que en esta última todos los órganos que la integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

Para el diccionario Jurídico Mexicano, la palabra descentralización significa: transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por su parte, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de esta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero falta su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característica del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las persona y a los actos de los empleados inferiores.-11

Desconcentración

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración esta dentro del cuadro de la centralización, que solo se distingue por la forma adyacente en que desarrolla sus funciones.

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que esta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central trasmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos. -12

(11).- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México,

Conclusiones

Se podrían considerar dos eventos como posible solución a la problemática que representa el cambio de régimen laboral de organismos descentralizados a partir del pronunciamiento de la Suprema Corte.

PRIMERO:

Una Iniciativa de decreto que proponga reformar el texto del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en lo siguiente

Se hace necesario precisar el ámbito de aplicación del apartado B del artículo 123 constitucional, con objeto de reincorporar al Poder Ejecutivo Federal los organismos públicos descentralizados de carácter federal con funciones de servicio social que, desde su origen, han formado parte del mismo en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Federal y para dar pleno apoyo constitucional al artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y a la fracción IX del artículo 15 de la citada Ley Federal de las Entidades Paraestatales.-13

INICIATIVA DE DECRETO

Por el que se reforma el enunciado del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar así:

Artículo único. Se reforma el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

Artículo123. A.....

B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los organismos públicos que conforman la Administración Pública Federal paraestatal y sus trabajadores, a excepción de aquellos organismos que teniendo el carácter de empresas quedan comprendidos en el inciso b de la fracción XXXI del apartado A de este artículo.

SEGUNDO:

Que la situación de los trabajadores de ISSSTECALI, contemplados en el Artículo 124, de la Ley que los rige, no obstante ser un Organismos Descentralizado su situación encuadrara en la disposición contenida en la Fracción II del Artículo 1º, con relación al artículo 3º y 143 de la ley de ISSSTECALI, para seguir incorporados al régimen de Seguridad Social del ISSSTECALI.

Art. 1º .- La presente ley se aplicara:

II.- A los trabajadores y empleados de organismos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo del Estado, sean incorporados a su régimen.

Art. 3º.- Se faculta a la Junta Directiva del Instituto, para que determine que organismos o trabajadores podrán incorporarse al régimen y establezca las condiciones, modalidades, requisitos y obligaciones para su ingreso

Art. 143º.- Independientemente de las facultades de la Junta Directiva, el Ejecutivo del Estado queda facultado para aplicar y vigilar el cumplimiento de esta Ley y sus Reglamentos así como para interpretarla administrativamente, por medio de disposiciones generales que deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

Podrían ser estos los casos, o se estaría a lo dispuesto por la jurisprudencia 1/96 y tesis específicas para el caso de Baja California, respetando el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia suprema de la interpretación del derecho que abarca a todo el ámbito del derecho del trabajo, la interpretación de la constitución, de la legislación del trabajo y de la seguridad social; entre otras, con lo cual resulta conveniente recordar que con relación a la supremacía constitucional, nadie esta por encima de ella.

Ante tal acontecimiento, es evidente que los Organismos Descentralizados, deben regirse entonces por la Ley Federal del Trabajo y por la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Situación en la que no obstante lo anterior, no se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, hasta en tanto no se efectúen las reformas a las legislaciones correspondientes, toda vez que la jurisprudencia no tiene efectos derogatorios, por lo que esta institución debería seguirse rigiendo entonces por

la Ley del Servicio Civil y por la Ley de ISSSTECALI.

Incongruente resulta un litigio que se ventila en La Junta Especial Numero Uno, de la Local de Conciliación y Arbitraje, donde ISSSTECALI, como parte demandada, niega a su contraparte, en este caso, el Instituto Estatal Electoral, el derecho de incorporar a sus trabajadores, al régimen de ISSSTECALI, argumentando que este organismo y sus trabajadores se rigen por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del I.M.S.S., a partir de la Jurisprudencia 1/1996 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ante la incertidumbre que representa tal situación, es menester profundizar en la materia objeto de este estudio, para el caso que los trabajadores de ISSSTECALI, deban regirse por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del I.M.S.S.

Los criterios recientemente emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han dado vida a un sistema ecléctico para resolver las distintas controversias laborales que se susciten entre los organismos descentralizados y sus trabajadores; a efecto de tratar de explicar este punto diremos que la problemática que se vislumbra estaría relacionada con el derecho de la base trabajadora a la seguridad social; y al respecto el artículo 123 constitucional dispone:

Artículo 123, apartado "A" fracción XXIX .- Es de utilidad publica la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados otros sectores sociales y sus familiares.

Artículo 123, apartado "B" fracción XI.- La seguridad social se organizara conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

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

de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

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

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

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

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

Hasta antes de que surgiera el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existía lugar a dudas respecto de si las relaciones laborales, así como las prestaciones de seguridad social que se consagran en el citado artículo 123, por lo que se refiere los trabajadores de los organismos descentralizados, se regirían y se prestarían basándose en las Legislación del Servicio Civil, y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de los respectivos estados, que para tal efecto fueron creadas, tales ordenamientos superan actualmente en mucho a las Legislación Federal, en cuanto a prestaciones de Seguridad Social se refiere.

Hasta este momento, tenemos que la Seguridad Social es un derecho de la base trabajadora, elevado al rango constitucional, misma que se contempla en los apartados A y B fracciones XXIX y XI respectivamente del artículo 123 constitucional, siendo esta obligación de otorgarla, a cargo de la parte patronal, con la excepción de que en ninguno de sus incisos determina el organismo encargado de la prestación de tal servicio de seguridad social, por lo que solo hace referencia a lo que establece la ley de la materia, y no significan los anteriores razonamientos que tal prestación deba otorgarse en determinado organismo, sea este ISSSTE, IMSS, o en su caso, el de las entidades federativas creadas para tal efecto.

En el caso de las entidades federativas, se otorgan los servicios de seguridad social a los trabajadores, tanto del gobierno estatal, municipal, y organismos descentralizados y si su régimen lo permite, a los demás entes que se hayan incorporado a su régimen, esto adecuado al Estado de Baja California

y a manera de ejemplo, estaríamos hablando del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del estado de Baja California que de acuerdo al artículo 1ro fracción II y 4to de la Ley del propio Instituto; cumple la parte patronal el precepto constitucional.

Ahora bien si aplicamos el sentido del artículo 18 de la Ley Federal del trabajo, tendremos que los trabajadores al servicio de los Organismos Descentralizados, han adquirido derechos superiores a los dispuestos por la propia Ley Federal del Trabajo o en su caso la propia Ley del Seguro Social; a guisa de ejemplo tenemos la prestación enumerada en el artículo 4 fracción VII y 142 de la Ley de ISSSTECALI, relativa a las Jubilaciones y Pensiones que otorga el Instituto, a los trabajadores ya sean del Gobierno Estatal, Municipal u Organismos Descentralizados entre otros, y que previamente hayan cumplido con los requisitos para acceder a tal derecho.

Art. 4.- Se establece con carácter de Obligatorio los siguientes servicios y prestaciones:

Fracción VII.- Jubilación

Art. 142.- Las cuantías de las jubilaciones y pensiones **aumentaran al mismo tiempo y en la misma proporción en que aumenten los sueldos de los trabajadores en activo.**

Los jubilados y pensionados tendrán derecho a una gratificación anual y equivalente a cuarenta veces la cuota diaria de su pensión. Esta gratificación deberá pagarse en un setenta y cinco por ciento antes del día quince de Diciembre y el otro veinticinco por ciento a mas tardar el día quince de Enero, de conformidad con las disposiciones que dicte la Junta Directiva.

Art. 128.- Si llegase a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no bastaren para cumplir con las obligaciones a su cargo, establecidas por esta Ley, el déficit que hubiese será cubierto por el Estado y organismos incorporados a que se refieren los Artículos 1° y 3°., en la proporción que a cada uno corresponda.

Para mayor comprensión definiremos las instituciones antes señalados:

Pensión: cantidad que se asigna a uno por meritos propios o servicios propios o extraños, o bien por pura gracia del que la concede. Es la prestación económica otorgada, periódicamente, por una institución de seguridad social a una persona física asegurada o a sus causahabientes, al reunir los requisitos señalados por la legislación correspondiente.

Existen diversos tipos de pensiones, tratándose del asegurado, las pensiones pueden ser por invalidez, por vejez, por cesantía en edad avanzada, o por jubilación, y se le otorgara cuando padezca alguna incapacidad permanente, se haya retirado de sus actividades productivas por haber cumplido determinada

edad, o haya cumplido determinado número de años al servicio de su patrón.

Respecto a las pensiones que pueden recibir los causahabientes, estas pueden ser por viudez, por orfandad, y a ascendientes, y se otorgaran a los familiares o beneficiarios de los trabajadores asegurados cuando estos fallezcan y aquellos reúnan las condiciones fijadas en las leyes, convenios colectivos o estatutos especiales.

El derecho a la pensión lo adquiere el trabajador con las aportaciones que hace por determinado número de años, aportaciones que se ven aumentadas con las que los patrones están obligados a dar por disposición legal, y las cuales integran un fondo, del que se toman, en un momento dado, las cantidades individuales que se les conceden.

Jubilación: es el derecho de los trabajadores de recibir una pensión vitalicia después de la disolución de su relación de trabajo por razones de la edad avanzada, largo tiempo de prestar los servicios o incapacidad par seguirlos prestando.

Esta “institución” puede ser clasificada en dos especies: legal, cuando la Ley la establece, y convencional cuando las partes la instituyen convencionalmente.

Condiciones para su nacimiento: regularmente las condiciones que se establecen para el nacimiento del derecho de jubilación son: **a)** edad, años de servicio e incapacidad, y **b)** disolución de la relación de trabajo. Los requisitos de edad, años de servicio e incapacidad para tener derecho a la jubilación en ocasiones se toma en cuenta de manera independiente unos de los otros, o, generalmente, combinándolos entre sí. 1) Un número mínimo de años de servicios; 2) Una edad mínima conjuntamente con un número mínimo de años de servicio, o 3) Un número mínimo de años de servicio y quedar incapacitado para trabajar; **c)** además de reunir los requisitos mencionados antes, para tener derecho a la pensión por jubilación debe disolverse la relación de trabajo. Reunidas las condiciones edad, años de servicio o incapacidad y disolución de la relación de trabajo, el derecho a la jubilación es imprescriptible por ser de tracto sucesivo.

Pensión por jubilación: es la cantidad que recibe periódicamente el ex trabajador, de manera vitalicia con motivo de su jubilación. Los sistemas de calculo del monto de la pensión son variados, pero fundamentalmente se toman en cuenta, independientemente o combinados, los dos factores siguientes: los años de edad y los años de servicios.

En la jubilación establecida en una ley, los factores a considerar serán aquellos que la propia ley determine, y en caso de omisión a este respecto el monto del salario para estos efectos se hará interpretando en su conjunto el concepto que como salario entienda el cuerpo normativo a aplicar.-14

Para darnos una idea de lo que acabamos de mencionar, y para el caso específico de los trabajadores incorporados al régimen de ISSSTECALI, la Ley que los rige dispone lo siguiente:

Art. 15.- El sueldo que se tomara como base para los efectos de esta Ley, se integrara con el sueldo presupuestal, sobresueldo, compensaciones y demás emolumentos de carácter permanente que el trabajador obtenga por disposición expresa de las Leyes respectivas con motivo de su trabajo.

El sueldo básico integrado por las prestaciones a que se refiere el Párrafo anterior, estará sujeto a las cotizaciones establecidas en los Artículos 16 y 21 de esta Ley y se tomaran en cuenta para la determinación del monto de los Seguros, Pensiones, Subsidios y Prestamos que la misma establece.

Si bien es cierto, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 84 instituye como se integra el salario, la integración que dispone la Ley de ISSSTECALI, es para efectos de determinar el monto de las pensiones.

Extinción del derecho a la pensión: regularmente el derecho a recibir la pensión desaparece con la muerte del trabajador jubilado; pero si el convenio o la ley que le dieron origen lo estipulan así, los beneficios tienen derecho a seguirla recibiendo.

Las condiciones para su otorgamiento de conformidad con la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, podrían ser semejantes pero no iguales.

Si pretendiéramos trasladar esta obligación patronal a otra institución (IMSS), indudablemente perjudicaríamos derechos ya adquiridos por tales trabajadores, violentado con esta el mismo precepto constitucional (123) que en su apartado A fracción XXVII dispone: “Serán condiciones nulas y no obligaran a los contrayentes, aunque se exprese en el contrato. Inciso (h).- Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores”. Así mismo la propia Ley Federal del Trabajo en su artículo 18 establece: “En la interpretación de las normas de trabajo se tomaran en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2do. y 3ro en caso de alguna duda prevalecerá la interpretación mas favorable al trabajador”.

En este mismo orden de ideas y en cuanto a los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, el artículo 124 de la propia Ley, reza: “Los trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California quedan incorporados al régimen de la presente Ley”.

Y para el caso de que se presenten controversias del orden laboral, estas mismas deberán ser dirimidas ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, lo anterior de acuerdo al criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Deberá entonces considerarse que, la aplicación del criterio de la Suprema Corte de Justicia, deberá prevalecer en el sentido de que los conflictos laborales que se susciten entre los Organismos Descentralizados y sus Trabajadores se sometan a la competencia de las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, en cuanto al procedimiento, no así por lo que se refiere a la prestación de la seguridad social misma que ya se presta de acuerdo a lo dispuesto por la ley de la materia de esta entidad federativa.

Aspectos de la seguridad social que se verán afectados por el cambio de régimen laboral de organismos descentralizados, en virtud del criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Seguros:

- a) Seguro de accidente de trabajo enfermedades profesionales, comúnmente llamado de “riesgo de trabajo” o “riesgos profesionales”;
- b) Seguro de enfermedad no profesionales y maternidad;
- c) Seguro de invalidez;
- d) Seguro de Vejez;
- e) Seguro de cesantía en edad avanzada;
- f) Seguro de muerte;
- g) Seguro de guarderías para hijos de aseguradas, y
- h) Seguro de retiro

De los seguros antes descritos se derivan una serie de prestaciones en especie o en dinero a favor de los asegurados, pensionados o beneficiarios; mismas que podemos dividir en:

- a) Prestaciones medicas;
- b) Prestaciones sociales, y
- c) Prestaciones económicas.

Las prestaciones medicas comprenden la atención de:

- a) Enfermedades no profesionales y profesionales;
- b) Accidentes profesionales y no profesionales, y
- c) Maternidad.

Las prestaciones sociales comprenden:

- a) Centros de seguridad social para el bienestar familiar;
- b) Centros sociales, juveniles y talleres de capacitación;
- c) Centros vacacionales, y
- d) Unidades de habitación.

Finalmente, tenemos a las prestaciones económicas, que abarcan:

- a) Subsidios que pueden ser: por enfermedad, por accidente de trabajo o no profesional y por maternidad;
- b) Ayudas, que pueden asignarse para funerales, por maternidad y por lactancia, y
- c) Pensiones.

Las pensiones son prestaciones que pueden otorgarse, dependiendo el seguro que las cubra. Así tenemos que los seguros que comprenden estas pensiones y éstas son las siguientes:

A) Seguro De riesgo de trabajo o de accidentes y enfermedades profesionales:

- a) Pensión por incapacidad permanente parcial o total;
- b) Pensión de Viudez por riesgo de trabajo, y
- c) Pensión de orfandad por riesgo de trabajo.

B) Seguro de invalidez:

Pensión por invalidez, que puede ser temporal o definitiva

C) Seguro de Vejez:

Pensión por vejez.

D) Seguro de cesantía en edad avanzada:

Pensión de cesantía en edad avanzada.

E) Seguro por muerte:

- a) Pensión de viudez,
- b) Pensión de orfandad, y

c) Pensión a ascendientes.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliograficas

González Salas, Marcela. Panorámica de la Seguridad Social Origen, Desarrollo y Perspectiva. Ed. Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, 1999, p 59, 62/63

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de La Seguridad Social. Ed. Porrúa, México, 1999 p.37/39

Hemerograficas

Revista Ámbito Jurídico. Revista Jurídico Trimestral- ISSN -1518-0360. p. 4/9

El universal. Ed. de José Dávalos, 23 de noviembre de 2002.

De consulta periódica

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México, 1997. p.1084/1085

Diccionario Jurídico Sobre Seguridad Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. 1994. p.292,293/323

Informáticas

<http://www.scjn.gob.mx> 09 enero de 2006

<http://www.diputados.gob.mx> México, D.F. 20 abril de 1999

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2da. Edición. Ed. BusCa, 1994.

Ley del Servicio Civil para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del

Estado Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Periódico Oficial de fecha 10 de Diciembre de 1958, Sección I, Tomo LXIX:
La H. II Legislatura del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Periódico Oficial de fecha 31 de Diciembre de 1962, Sección XI, Tomo LXX:
La H. IV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Periódico Oficial de fecha 20 de Diciembre de 1970, Sección I, Tomo LXXVII:
La H. VI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California.