



Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Derecho Tijuana

“El modelo de protección jurídica y presupuestal del derecho de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California”

T E S I S

que para obtener el grado de

Doctora en Derecho Procesal Constitucional y Derechos Humanos

Presenta:

Mónica de Fátima Gómez Llanos Juárez

Director de Tesis

Dr. Dasaev Sosa Arellano

Co-director

Dr. Isaac De Paz González

Tijuana, B.C., a 20 de marzo de 2024

Dedicatorias y agradecimientos

Quiero dedicar este trabajo de investigación a cada uno de los servidores públicos integrantes del Poder Judicial de Baja California que han llevado una carrera judicial de manera honrada y que por encontrarse catalogados como trabajadores de confianza no han logrado tener acceso en forma efectiva a su derecho humano de seguridad social, específicamente a su derecho de pensiones que les permita vivir en forma decorosa después de haber tenido una vida de trabajo y esfuerzo en la casa donde se imparte justicia, a quienes reconozco, agradeciendo a los que aportaron sus vivencias a través de entrevistas y documentos para enriquecer este trabajo.

Sé que la problemática de las pensiones para los trabajadores de confianza no es privativa en Baja California ni exclusivo del Poder Judicial, sino que se traslada a otros Poderes y a otros Estados y a través de este trabajo pude visibilizarla, pues se trata de un problema estructural de los Sistemas de Pensiones.

Doy Gracias a Dios por todas sus bendiciones.

Mi agradecimiento a mis padres Teodoro y Aidé quienes siempre han sido mi inspiración y apoyo en mi vida personal y profesional, particularmente mi madre quien como abogada litigante siempre me enseñó a luchar por los derechos de los más vulnerables, mi guerrera incansable, aunque no esté físicamente con nosotros, pero siempre en nuestro corazón.

Agradezco a mi esposo, amigo y mejor aliado Hugo quien siempre me ha impulsado en todos los proyectos que he emprendido y que sí fue todo un reto, pero gracias por siempre ser y estar: Te amo.

Agradezco a mis hijos Hugo y Ana Paola la paciencia por los tiempos que tuve que distraer durante este trabajo de investigación.

Índice

Índice de Tablas.....	8
Índice de Figuras	8
Introducción.....	9
Justificación	9
Objetivos.....	11
Hipótesis	11
Metodología empleada	11
 Capítulo 1	 15
Del sistema de seguridad social en Baja California y los orígenes del problema de exclusión del Poder Judicial.....	15
1.1 Los derechos sociales como derechos humanos y su evolución	15
1.2 La seguridad social como derecho humano.....	22
1.2.1 La seguridad social en el contexto internacional	22
1.2.2 La seguridad social en el contexto nacional	26
1.3 El sistema de seguridad social del Poder Judicial en México	31
1.3.1 Los trabajadores al servicio del estado en México.....	31
1.3.2 El sistema de seguridad social del poder judicial de la Federación	35
1.3.3 El sistema de seguridad social de los poderes judiciales estatales	39
1.4 El sistema de seguridad social del poder judicial del Estado de Baja California.....	43
1.4.1 La evolución de la seguridad social en Baja California	43
1.4.2 Sistema de seguridad social en Baja California	43
1.4.3 El derecho social de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California como un derecho humano.....	50
1.4.4 El derecho humano de igualdad y no discriminación para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	56
1.4.5 Análisis de la Constitución y las leyes locales del sistema de seguridad social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	65
1.4.6 Marco jurídico de protección de las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California	69
1.4.7 Procedimiento Judicial para el reconocimiento de antigüedad y pensiones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California	73
 Capítulo 2	 80
Operación y financiamiento del sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California	80
2. 1 El problema financiero del sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California	80

2.2 Diseño del financiamiento para la Recaudación de aportaciones para el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California	98
2.2.1 Integración del Sistema de Pensiones para los trabajadores de base y de confianza del Poder Judicial	98
2.2.2 Sistema para la recaudación de las aportaciones de los trabajadores del Poder Judicial de Baja California en ISSSTECALI.....	103
2.3 Relación entre el presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Baja California para los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	112
2.3.1 Procedimiento dentro del Poder Legislativo del presupuesto de egresos y gasto público del Poder Judicial del Estado de Baja California	112
2.3.2 Informes Trimestrales del gasto del Poder Judicial del Estado de Baja California....	118
2.3.3 Verificación de la ejecución del gasto del Poder Judicial del Estado de Baja California	119
2.4 Cronología de Litigios sobre Haber del retiro y pensiones de los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California.....	121
2.4.1 Controversia Constitucional 32/2007	121
2.4.2 Acción de Inconstitucionalidad 19/2015	124
2.4.3 Controversia Constitucional 13/2018	127
2.4.4 Amparo 420/2017	130
2.4.5 Haber de retiro para consejeros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California	132
2.5 Dificultades que se presentan para que se incluyan en el presupuesto de egresos los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California	134
Capítulo 3	137
Modelos o sistemas de pensiones de los trabajadores del Poder Judicial en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur.....	137
3. 1 Sistema de Pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Sonora.....	137
3.1.1 Trabajadores de Confianza en el Estado de Sonora	138
3.1.2 Tipos de pensiones para los trabajadores al Servicio del Estado en el Estado de Sonora	138
3.1.3 Otros beneficios contemplados para los trabajadores al Servicio del Estado de Sonora	141
3.1.4 Procedimiento para la solicitud de obtención de Pensión de los trabajadores al Servicio del Estado de Sonora.....	142
3.1.5 Estado del Sistema Estatal de Pensiones en el Estado de Sonora (ISSSTESON).....	143
3.1.6 Juicios derivados del Sistema de Pensiones del Estado de Sonora por sus trabajadores	149

3.1.7 Condiciones de los trabajadores del Supremo Tribunal del Estado de Sonora	155
3.1.8 Proceso del Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora	157
3.2 Sistema de pensiones para los trabajadores de confianza en el Estado de Sinaloa	161
3.2.1. Trabajadores de confianza del Estado de Sinaloa	162
3.2.2 Clases de Pensiones en el Estado de Sinaloa (IPES).....	164
3.2.2.1 Cuentas individuales para los trabajadores del sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa IPES.....	165
3.2.2.2 Derechos de los Trabajadores en transición de acuerdo con la ley del IPES.....	166
3.2.3 Procedimiento para la solicitud de obtención de Pensión de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa	167
3.2.4 Estado del Sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES).....	168
3.2.5 Juicios derivados del Sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa por sus trabajadores.	174
3.2.6 Condiciones de los trabajadores del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa	180
3.2.7 Proceso del Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa	184
3.3 Sistema de pensiones para los trabajadores de confianza en el Estado de Baja California Sur.....	188
3.3.1 Trabajadores de confianza en el Estado de Baja California Sur.....	189
3.3.2 Sistema Estatal de Pensiones bajo la Ley del ISSSTE	190
3.3.3 Clases de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Baja California Sur (derivados de la Ley del ISSSTE).....	190
3.3.4 Procedimiento para el otorgamiento de la pensión de los Trabajadores al Servicio del Estado de Baja California Sur (régimen del ISSSTE).....	192
3.3.5 Problemas Financieros del ISSSTE.....	193
3.3.6 Condiciones de los Trabajadores del Poder Judicial de Baja California Sur y su sistema de pensiones.....	195
3.4 Análisis de las coincidencias en la problemática de los sistemas de pensiones analizados	197
3.5 Déficits Presupuestarios de los Estados analizados.....	211
3.6 Reformas Legislativas en los sistemas de pensiones en los Estados en estudio.....	211
3.7 El endeudamiento Estatal en el sistema de pensiones de los Estados objeto de estudio.	212
3.8 Analizar los beneficios de los modelos de los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur en sus sistemas de pensiones	214

Capítulo 4	219
Propuesta de modelo para el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California	219
4.1 Modelo comparativo del Estado de Veracruz que ha logrado superar el déficit presupuestal en su sistema de pensiones	219
4.1.1 Trabajadores de confianza en el Estado de Veracruz	223
4.1.2 Clases de pensiones contempladas en el Estado de Veracruz para los trabajadores al Servicio del Estado	224
4.1.3 Procedimiento para la solicitud de obtención de la pensión de los trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz.....	228
4.1.4 Juicios Derivados del Sistema de Pensiones de los trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz.....	230
4.1.5 Condiciones de los trabajadores del (Poder Judicial) del Estado de Veracruz.....	238
4.1.6 Proceso del Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz.....	242
4.1.7 Estado actual del sistema estatal de pensiones en el Estado de Veracruz	246
4.2 Factores para lograr superar el déficit presupuestal en el Sistema de Pensiones de Baja California	251
4.2.1 Factores desde el punto de vista político presupuestales.....	251
4.2.2 Factores que influyen en la insostenibilidad financiera en los sistemas estatales de pensiones	254
4.2.3 Relación de los sistemas estatales en su regulación de pensiones respecto con la Federación	257
4.2.4 El sistema estatal de pensiones del Estado de Baja California respecto de los municipios para resolver la insolvencia financiera y acciones que han propiciado su déficit	260
4.3 Factores desde el punto de vista jurídico.....	265
4.3.1 Procedimientos y mecanismos para la obtención de Pensiones	266
4.3.2 Derecho de pensiones a través de los procedimientos jurisdiccionales.....	269
4.3.3 Procedimientos para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California para acceder a su derecho de pensiones como parte de su seguridad social y sus resultados.....	284
4.3.4 Estudio de Caso	288
4.4 Coincidencia en la falta de voluntad política para solucionar el problema de las pensiones del Poder Judicial de Baja California	291
Conclusiones.....	297
Bibliografía.....	307
Instrumentos legales nacionales	319
Instrumentos legales internacionales	326

Criterios jurisprudenciales.....	327
Proyectos de presupuestos	330

Índice de Tablas

Tabla 3.1. Pensiones en los Estados correspondientes a las pensiones directas de mujeres per cápita del ISSSTE.....	193
Tabla 3.2. Pensiones en los Estados; gasto público por sistema de reparto por adulto mayor y por habitante (2017)	200

Índice de Figuras

Figura 2.1. Presupuesto total por Partida, ejercicio fiscal 2017.....	93
Figura 2.2. Impacto personal de confianza a integrarse al régimen de seguridad social, ejercicio fiscal 2018.....	93
Figura 2.3. Proyecto presupuestal del Fondo Auxiliar de Administración de Justicia, ejercicio fiscal 2018.....	94
Figura 2.4. Comparativo: Proyecto de Presupuesto 2021 vs. Presupuesto devengado proyectado al cierre del 2020.....	95
Figura 2.5. Proyecto de Presupuesto 2022.....	96
Figura 2.6. Cuadro comparativo de los ingresos y egresos del Poder Judicial durante el periodo del 2015 al 2020.....	134
Figura 2.7. Cuadro comparativo de los ingresos y egresos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia durante el periodo del 2015 al 2020.....	134
Figura 3.1. Ingresos y egresos de pensiones y jubilaciones-ISSSTESON.....	146
Figura 3.2. Informe sobre estudios actuariales (ISSSTESIN)	172
Figura 3.3. Informe sobre estudios actuariales - LDF (Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa)	173

Introducción

La seguridad social es un derecho fundamental para los trabajadores en el mundo. Sin embargo, en cuanto al sistema jurídico mexicano, su reconocimiento es reciente y paulatino: no todos gozan de un sistema integral de seguridad y servicios sociales. Por el contrario, hay muchos trabajadores formales que incluso trabajan para el Estado a quienes se les ha negado este preciado derecho. Un caso muy conocido en Baja California es la falta del derecho a un haber de retiro, pensión o jubilación de las personas que trabajan en el Poder Judicial del Estado.

Este trabajo se centra en los trabajadores de confianza (secretarios de acuerdos, actuarios, secretarios proyectistas) del Poder Judicial del Estado de Baja California pues a pesar de la reforma del Artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en el que se reconoció el derecho humano a la seguridad social, y la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ambas de febrero del 2015) no se han visto traducidas en un beneficio real para estos trabajadores.

Ese derecho a seguridad social debiera posibilitarles una pensión adecuada, servicios médicos básicos que les permita vivir con tranquilidad después de tantos años trabajados; es decir, gozar de los beneficios que constitucionalmente se prevén para todos los trabajadores. Sin embargo, no se ha cumplido con dicha obligación por parte del Estado de Baja California, ya que no se les han reconocido los años de antigüedad y cumplido a cabalidad con la parte proporcional de las aportaciones, a fin de que puedan disfrutar lo que conforme a derecho les corresponde.

Justificación

La problemática que se aborda se refiere al sistema de pensiones para los trabajadores de confianza del poder judicial del Estado de Baja California,¹ derivado del reconocimiento

¹ Forma parte del derecho a la seguridad social que prevé su protección tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales, la Constitución local, la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California y demás leyes aplicables.

constitucional el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social pero que no se ha hecho efectivo para los trabajadores de confianza.

Los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California, al llegar al término de una vida laboral cumpliendo con sus obligaciones, no cuentan con las condiciones elementales que aseguren y favorezcan su derecho a una vida digna y decorosa como pensionados, ya sea por problemas presupuestales o por una inadecuada forma de interpretación de las autoridades para que se les respete ese derecho y se les otorgue la pensión que conforme a la ley debe corresponderles.

Esta falta de pensión adecuada se deriva de la insuficiencia de medidas que ha adoptado el Estado para garantizar a cada trabajador de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California la apropiada protección de su derecho a gozar de un modelo de pensiones efectivo. La cobertura; la adecuación económica, social y financiera hablan de una buena gobernanza, es decir, una correcta asignación fiscal y espacio de políticas públicas que deben crearse con voluntad política y con inversiones en instituciones efectivas y garantizarse debidamente ese derecho de seguridad social, por lo que este tema debe ser visibilizado y atendido.

Aunque no se trata de un grupo mayoritario de la sociedad, desafortunadamente esta problemática se extiende hacia otros trabajadores de confianza en las diversas instancias tanto municipales, como estatales, en el Estado de Baja California y, por ello, se convierte en relevante pues lo encontramos como una constante: el Estado ha desprotegido la garantía de este derecho al no blindarlo y darle la estructura suficiente, lo que ha provocado que muchos trabajadores de confianza del Estado de Baja California se encuentran impedidos de obtener una pensión digna.

Este trabajo de investigación será de gran utilidad pues no ha sido explorado por instituciones académicas en Baja California. Con él puede tenerse una idea general del déficit en el cumplimiento por parte del Estado del pago de pensiones para los trabajadores de confianza y en particular para los que laboran para el Poder Judicial del Estado de Baja California. No se ha estudiado el problema en su conjunto.

En el caso particular, muchos de los trabajadores de confianza se han visto obligados a acudir a las instancias jurisdiccionales para que se les reconozca sus derechos y lograr su pensión, pero no ha habido buen desenlace en la mayoría de ellos para el reconocimiento de sus derechos adquiridos.

Objetivos

OBJETIVO GENERAL:

Determinar los elementos o factores adecuados para garantizar el derecho de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Verificar la evolución del sistema de seguridad social en Baja California y la problemática de los derechos de seguridad de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California contrastada con el derecho humano de igualdad y el de no discriminación.
2. Especificar el sistema presupuestal y fiscal aplicable, para hacer valer el derecho de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.
3. Analizar los modelos de pensiones en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, para establecer como se garantiza el derecho de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial en dichos Estados, en contraste con el de Baja California.
4. Analizar el modelo de pensiones del Estado de Veracruz en comparación con el de Baja California y así establecer un mecanismo efectivo para el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California a fin de garantizar su derecho de seguridad social de forma integral: jurídica y/o administrativa y presupuestal).

Hipótesis

Los elementos o factores que garantizan el derecho de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California deben obtenerse a través de Procedimientos (judiciales y/o administrativos) para su reconocimiento y ser incluidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Baja California.

Metodología empleada

La metodología empleada fue un trabajo de investigación científica. En la etapa indagatoria se recopiló información bibliográfica: fuentes de doctrina de diversos autores, leyes, tratados internacionales relativos al derecho de seguridad social y en específico el derecho de pago de pensiones, a fin de sistematizar la información que fue recabada en el que se fortalezcan los

conceptos teóricos y conceptuales, poder conocer el panorama histórico, cronológico y su evolución a fin de llegar a las conclusiones conforme a los objetivos planteados.

La etapa demostrativa llevó a un estudio cronológico de la historia y evolución en la Seguridad Social como un derecho humano hasta llegar a México a través de sus leyes y del Estado de Baja California. Se hizo además un estudio comparado con la legislación de otros Estados: Sonora, Sinaloa, Baja California Sur y Veracruz en el tema de pensiones, además de analizarse el proceso del Presupuesto de Egresos que contempla el sistema de pensiones para los trabajadores del Poder Judicial. Además se analizaron los diversos criterios jurisprudenciales adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su evolución en el tema de pensiones para los trabajadores de confianza.

Mediante estos análisis, se espera encontrar una posible solución a la problemática en forma integral a fin de comprobar la hipótesis causal del problema toral del tema de investigación.

El trabajo de investigación tiene un *enfoque mixto*, debido a que parte de este tiene un enfoque cualitativo y en otra parte un enfoque cuantitativo y la orientación *epistemológica* de este trabajo de investigación será la garantista.

Referimos el *enfoque mixto* en virtud de que se utilizaron diversas fuentes de información, que representa una integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo en un solo estudio a fin de obtener una mejor visión integral de la problemática que se plantea, así como su integración y discusión conjunta, para lograr las inferencias producto de toda la información recabada y tener un mejor entendimiento del fenómeno que se encuentra bajo estudio.

Se revisará lo relacionado a pensiones de trabajadores de confianza de los Poderes Judiciales en los Estados de Sonora, Sinaloa, Baja California Sur y Veracruz y a través de estadísticas documentales y de aquellas que puedan obtenerse para actualizar los datos que existen y tener mayor precisión para realizar una comparativa con la del Estado de Baja California.

Como trabajo de campo se realizaron ocho entrevistas a ex trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, así como se integra el estudio de caso de uno de los extrabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California por la particularidad de su caso específico, así como la entrevista de dos funcionarios públicos del

Estado de Baja California expertos en el tema del sistema de pensiones y un funcionario experto en el tema del Sistema de pensiones del Estado de Veracruz.

En la etapa expositiva se reúnen los componentes para integrar en forma congruente los cuatro capítulos que conforman este trabajo de investigación para llegar a la conclusión que nos lleva a determinar los factores jurídicos y/o administrativos y presupuestales indispensables para garantizar en forma efectiva el pago de pensiones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.

En el capítulo uno se aborda la seguridad social como un derecho humano y su evolución a través de su devenir histórico para aterrizar en la evolución de la seguridad social en México. Se analiza el sistema de seguridad social del Poder Judicial en México y sus sistemas estatales hasta llegar al Estado de Baja California y en particular se analiza el sistema de seguridad social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, y el problema de exclusión que padecen al no otorgarles una pensión que conforme a derecho les corresponde como trabajadores al servicio del Estado mexicano.

En el capítulo dos se aborda la operación y el financiamiento de las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, las bases legales, las diferentes clasificaciones de los trabajadores y los no considerados trabajadores del Poder Judicial para sus pensiones; lo anterior de acuerdo con la ley de ISSSTECALI. Se verá también cómo se calcula y se realiza el procedimiento para el presupuesto de Egresos del Poder Judicial hasta llegar al procedimiento legislativo que es donde finalmente se aprueba el Presupuesto y las dificultades que se presentan para que las aportaciones para las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial sean integradas en el presupuesto de egresos.

En el capítulo tres se abordan los distintos modelos de pensiones para los trabajadores del Poder Judicial en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, con la finalidad de realizar un análisis de sus sistemas estatales de pensiones y su funcionamiento, así como la legislación de que rige a los trabajadores y, en específico, a aquellos considerados de confianza. Se busca establecer si existe una similitud entre éstos y el modelo que se desarrolla en Baja California, así como para determinar los posibles mecanismos que se podrían implementar en este estado fronterizo. Se utilizaron como objeto de estudio estos Estados por ser parte de la misma Zona Económica que la de Baja California y que es a la que pertenecen. Cada uno de los Estados de nuestro país, tienen su propio Sistema Estatal de Pensiones, pero se considera

pertinente analizar los Estados que coinciden en lugar geográfico y poder compararlos y determinar si se encuentran en la misma situación y si del análisis puede desprenderse que haya algo que pueda aportar algo al Estado de Baja California para ser implementado.

Aun cuando la mayoría de los sistemas de pensiones en nuestro país presentan diferentes formas que se adoptan para el sistema estatal de pensiones de sus trabajadores² se tratará de destacar aquellas particularidades que se presentan en los Estados antes referidos y que en algunas cuestiones se asemeja a la legislación de Baja California, pero también de aquellas particularidades que no contempla, para así destacar aquellas consideraciones que sean benéficas para los trabajadores bajacalifornianos, en especial para los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California.

En el Capítulo cuatro se aborda un modelo comparativo que pudiera tomarse en cuenta para solucionar la problemática de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California y definir en forma integral como podría abatirse el déficit que existe actualmente como es el Estado de Veracruz. Además se abordan los diferentes factores jurídicos y/o administrativos y presupuestales que afectan el sistema de pensiones en el Estado de Baja California para finalizar con las posibles soluciones que se observa puedan contribuir a que sean saneadas las finanzas, se mejoren los procedimientos y finalmente pueda establecerse un mejor sistema de forma que el Poder Judicial del Estado de Baja California cumpla con su obligación de cumplir con las aportaciones y realizar los descuentos a sus trabajadores de confianza para que puedan acceder a su sistema de seguridad social, específicamente el de pensiones.

² Los Estados adoptan diferentes formas de sistema de pensiones para sus trabajadores: algunos Estados no presentan información de pensiones, otros Estados asignan recursos insuficientes y tan solo pocas entidades federativas asignan presupuesto para pensiones por rubro. De acuerdo a Kristobal Miguel Meléndez Aguilar en su investigación determina que en los años 2016 y 2017 Baja California Sur, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas no presentan datos de pensiones en sus presupuestos de egresos. Quintana Roo presenta el rubro en ceros para ambos años. De esta manera, cinco estados no están incluyendo recursos para pensiones en sus presupuestos. Sin embargo, sí hay aportaciones de trabajadores y gobierno al sistema de pensiones. Entonces, falta transparencia en los presupuestos de egresos de estos estados. Baja California, Campeche, Oaxaca y Tamaulipas asignan recursos para pensiones inferiores a \$76 millones de pesos en 2017. Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, Ciudad de México, Coahuila y Chihuahua son entidades federativas que hacen una segregación de pensiones por principales rubros. Kristobal Miguel, Meléndez Aguilar, Pensiones en México 100 años de desigualdad, “Pensiones en los Estados”, México, 2017, p. 117, consultable al 20 de diciembre del 2023 en <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>

Capítulo 1

Del sistema de seguridad social en Baja California y los orígenes del problema de exclusión del Poder Judicial

La seguridad social como un derecho humano tiene fundamentos teóricos más relevantes y una trayectoria histórica que parte de Grecia antigua y recorre la línea del tiempo en una evolución constante hasta llegar a su reconocimiento constitucional como derecho humano. Sin embargo, su efectividad no corresponde a este reconocimiento, sobre todo en el caso de las pensiones de los trabajadores de confianza del poder judicial del Estado de Baja California cuyo marco de protección es insuficiente que deja en estado de indefensión a los trabajadores para reclamar este derecho humano.

1.1 Los derechos sociales como derechos humanos y su evolución

Nuestro estudio de los derechos sociales como derecho humano se basa en la teoría garantista de Ferrajoli³ quien propone dos significados genéricos: un modelo de derecho y una propuesta de teoría general del derecho que supere el iusnaturalismo y el pensamiento positivista. Ambos confluyen en el principio distintivo del derecho como garantía de limitación al poder. Ferrajoli ha calificado su propuesta como Estado de derecho garantista o como un tercer modelo del Estado de Derecho. Su propuesta se defiende con las críticas que dirige al Estado de derecho liberal por las insuficiencias para satisfacer las desigualdades sociales y económicas, la necesidad de revisar los alcances de la legalidad y la proyección del modelo garantista a nivel global por la decadencia del concepto de soberanía.

En el devenir de la historia, remontándonos a Grecia, se enfatiza la primacía de la razón dando lugar a la generación de la ética del humanismo, la que consistía en reconocer que el hombre constituye el ser que, mediante el ejercicio de su razón natural, es capaz de lograr una vida buena como fin de sí mismo. Sin el sentimiento griego de la dignidad humana, no hubiera

³ Ferrajoli, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005, p. 290.

sido posible la aspiración del individuo al más alto valor y su reconocimiento en los tiempos modernos.⁴

En el llamado Siglo de las Luces aparece la concepción clásica de los derechos humanos y las primeras formulaciones directas de los derechos sociales. A partir del pensamiento individualista que se ve reflejado en la obra de Adam Smith, *La Riqueza de las Naciones* (1776), en la que se exalta el mercado y la economía con una mentalidad egoísta de búsqueda del beneficio, se realza la propiedad como el derecho natural por excelencia y se produce la construcción del consenso sobre los derechos humanos clásicos. Aquí se forman consensos y diferencias para dos tipos de derechos: 1) los individuales y civiles, y 2) los sociales. A lo largo del siglo XIX se fue formando la ideología de un Estado social teniendo como uno de sus fundamentos los derechos sociales. En contraste al pensamiento de Smith, se encuentra Carl Marx quien formuló una crítica de los derechos humanos en sus obras *Sobre la cuestión judía* y *La Sagrada Familia* (1845), con las que inició su colaboración con Engels. El carácter ideológico de los derechos humanos se explica en su obra *La ideología alemana*, en la cual planteó que las ideas de libertad e igualdad aparecen como independientes de la práctica material y, en este sentido, tienen un carácter ilusorio, ya que plantean falsamente la liberación del hombre en el terreno de las ideas y no en el de la praxis: todas las luchas que se libran dentro del Estado, la lucha entre la democracia, la aristocracia y la monarquía, la lucha por el derecho de sufragio, entre otras, no son sino las formas ilusorias bajo las que se ventilan las luchas reales entre las diversas clases.⁵

Sin embargo, tanto en esta última obra como en *Miseria de la filosofía* (1847), Marx atribuyó una gran importancia a la conquista de los derechos de asociación y de huelga como medios de transformación de la propia sociedad capitalista que, inevitablemente, los hace surgir. Además, en diversos artículos que publicó en la *Gaceta alemana de Bruselas* (1847), presentó los derechos y libertades burgueses (o al menos algunos de ellos) ya muy claramente como medios para la consecución del objetivo final: la revolución proletaria. Dicho de otra forma, la defensa de Marx a los derechos humanos tiene un sentido político, no ético.

⁴ Peces-Barba, Gregorio, “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Su Génesis y su concepto”, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Universidad Carlos III de Madrid, núm. 6, febrero de 1998, p. 17.

⁵ Marx, Karl, *La ideología alemana*, Coedición Pueblos Unidos, Montevideo, Barcelona, Grijalbo, 1974, p. 26.

En el *Manifiesto del partido comunista* (1848)⁶ insistió en la necesidad de que el proletariado llevara a cabo una acción política y otorgó una gran importancia práctica a la consecución de los derechos humanos, excluido el derecho de propiedad en sentido capitalista. Marx señaló:

Solo cuando el hombre individual real reincorpora a sí al ciudadano abstracto y se convierte como hombre individual en ser genérico, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales; solo cuando el hombre ha reconocido y organizado sus “forces propres” como fuerzas sociales y cuando, por lo tanto, no desglosa ya de sí la fuerza social bajo la forma de fuerza política, solo entonces se lleva a cabo la emancipación humana.⁷

El pensamiento de Marx y Engels constituye el núcleo básico de la crítica radical del capitalismo existente. Desde la mitad de la década de los noventa del siglo XIX se reaviva la lucha de clases y la lucha del trabajo contra el capital, lucha que tiene su razón directa e inmediata en el empeoramiento de las condiciones de vida y trabajo de las masas.

De entre todas las enseñanzas, destaca la importancia dada a la autoorganización del trabajo como requisito esencial, tanto para su toma de conciencia como para la lucha de clases y el avance en sus conquistas sociales. En un país como Rusia (en el que el campesinado superaba ampliamente al obrero industrial), la clase trabajadora, pese a su minoría cuantitativa, demostró una capacidad creativa y de comprensión teórica de los problemas legados por la irracionalidad zarista, según la obra *El Capital*.

Los frutos jurídico-positivos de la construcción intelectual del siglo XIX se produjeron a finales de éste, pero tomaron relevancia a principios del siglo XX, especialmente a partir de la Primera Guerra Mundial, con la Constitución Mexicana de 1917 y la Constitución de Weimar de 1919.⁸

Después de las tragedias ocurridas en la primera mitad del siglo XX,⁹ la humanidad se detuvo a reflexionar sobre el futuro. Una de las consecuencias positivas surgidas del belicismo

⁶ Ferrajoli, Luigi, *Manifiesto por la Igualdad*, Madrid, Trotta, 2019.

⁷ Marx, Karl, *Sobre la cuestión judía*, Barcelona, 1970, p.249.

⁸ Peces-Barba, Gregorio, “Los Derechos Económicos, Sociales...”, *op. cit.*, p. 19.

⁹ Fue el resultado de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Después de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas, la comunidad internacional se comprometió a no permitir nunca más atrocidades como las sucedidas en ese conflicto. Los líderes del mundo decidieron complementar la Carta de las Naciones

y la opresión durante el siglo XX fue sustentar los reclamos de igualdad y libertad que, junto con las proclamaciones de derechos humanos, fomentaron la emancipación de los pueblos y favorecieron la creación o modificación de constituciones que, hasta la época actual, definen los derechos humanos como parte esencial de su contenido.¹⁰

En el plano jurídico, esta refundación afectó tanto a las formas de las relaciones entre los estados como a las estructuras democráticas de los estados nacionales.¹¹ Ciertamente la proclamación de los derechos humanos en las cartas constitucionales se remonta a las Declaraciones revolucionarias del siglo XVIII y más tarde a las Constituciones y a los Estatutos decimonónicos. Sin embargo, antes de 1948 no existía una Carta Internacional de los derechos humanos. Sobre todo, el derecho a la prohibición de la guerra estipulado en la Carta de la ONU había sido un sistema de relaciones entre estados soberanos, fundado en tratados y por eso, de hecho, en la ley del más fuerte.¹²

Todo esto experimentó un cambio radical, cuando menos en el plano normativo, en esa extraordinaria etapa constituyente que fue el quinquenio 1945-1949 cuando se elaboraron las nuevas cartas constitucionales e internacionales: la Carta de la ONU de 1945, la Declaración Universal de los derechos humanos de 1948, la Constitución japonesa de 1946, la Constitución italiana de 1948 y la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949.¹³

Los Pactos sobre Derechos Humanos consolidaron una división histórica de los derechos humanos en dos categorías: las de los derechos civiles y políticos y la de los derechos económicos, sociales y culturales, cuestión que ocurre en el contexto de la Guerra Fría. El primer proyecto de la Declaración se propuso en septiembre de 1948 y más de 50 Estados Miembros participaron en la redacción final. En su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General, reunida en París, aprobó la Declaración Universal de derechos humanos. Ocho naciones se abstuvieron de votar, pero ninguna votó en contra. El texto completo de la Declaración Universal de los derechos humanos fue elaborado en menos de dos años.¹⁴

Unidas con una hoja de ruta para garantizar los derechos de todas las personas en cualquier lugar y en todo momento.

¹⁰ De Paz González, Isaac, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los Derechos Sociales, Estudio comparado Internacional y Leading Cases a través del Juicio de Amparo en México*, Porrúa, 2016, p. 3.

¹¹ Ferrajoli, Luigi, *Constitucionalismo más allá del Estado*, Madrid, Trotta, 2018, p. 12.

¹² *Ibidem*, p. 13.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Naciones Unidas, *Declaración Universal De Derechos Humanos. Historia de la Declaración*, consultable en: <https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration>.

Sin embargo, al iniciar con la discusión de los Tratados que especifican y detallan la Declaración Universal de derechos humanos, se planteó cuáles derechos eran de mayor relevancia: los derechos civiles y políticos o los derechos económicos, sociales y culturales; por lo que surgen los dos pactos o tratados de la ONU, evidenciando las diferencias entre los bloques existentes (capitalistas y socialistas).

De esta manera se ha limitado y jerarquizado en menor medida a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), de los cuales forma parte el derecho de seguridad social. Estas limitaciones han sido consecuencia de las condiciones políticas entre pensamientos liberalistas (pugnando por la preeminencia de los derechos civiles y políticos) y los socialistas (defendiendo como auténticos los derechos económicos, sociales y culturales). Esto se vio reflejado en los dos tratados: el *Pacto de Derechos Civiles y Políticos* y el *Pacto de los derechos Económicos, Sociales y Culturales* que impuso una lectura diferenciada de estos derechos, por lo que no lograron incluirse en un solo Pacto derivado de las pugnas ideológicas entre los países. Además, no consistió en una mera división formal, sino que a los derechos civiles y políticos se les dotó de mecanismos de control y de tutela más rígidos y específicos, respecto de los derechos económicos sociales y culturales.¹⁵

Aunque los derechos sociales son reconocidos por las diversas convenciones y disposiciones normativas como derechos humanos o fundamentales, se ha presentado una diferencia entre lo que establece la norma y la efectividad para su aplicación. Ferrajoli¹⁶ señala que, en el caso de los derechos sociales, que son derechos fundamentales, la elaboración teórico-jurídica y el sistema de sus garantías son defectuosos; por ello es necesario que la ciencia del derecho elabore, frente a las violaciones que derivan de la omisión de prestaciones, formas de garantías comparables en eficacia y sencillez a las previstas para los demás derechos fundamentales. La seguridad social como derecho humano debe cubrir al individuo contra todos los riesgos que expone en la vida y en el trabajo, ser un instrumento de justicia social basado en la universalidad y la dignidad humana, que debe ser disfrutado por todos.

En cuanto a las desigualdades sociales, el doctrinario italiano menciona que el Estado del derecho liberal, al preocuparse sólo por la libertad de mercado, facilitó la ampliación de esas desigualdades. Para tratar de superarlas creó un Estado de bienestar (*Welfare State*), pero no un

¹⁵ González Monguí, Pablo Elías (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, Kimprés, 2009, p.16.

¹⁶ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2019, p. 109.

Estado social de derecho, y al carecer el *Welfare State* de una normatividad específica, un modelo liberal sin filosofía propia y sin concepción del derecho específico, facilitó una triple crisis: ilegalidad, secreto del aparato estatal e irresponsabilidad de la clase gobernante.¹⁷

Ferrajoli¹⁸ plantea la pregunta: ¿qué derechos deben ser fundamentales? Su respuesta se basa en el valor de la persona humana y manifiesta que hay cuatro valores que son precisos para las personas: vida, dignidad, libertad y supervivencia.

Los derechos sociales (dentro de los cuales se encuentra el derecho de seguridad social) son aquellos que están alineados con la dignidad del ser humano. Es decir, los derechos sociales defienden la importancia de la integración personal a través de objetivos significativos como el acceso al mercado laboral, el derecho a la salud o a la educación.

Ferrajoli¹⁹ refiere que en la revisión de los alcances de la legalidad es visible la ilegalidad, debido a que el cumplimiento de las prestaciones sociales se hace fuera de la ley y sólo se satisfacen las necesidades de los grupos de presión más fuerte en el mercado político. Por ello, propone una alternativa que genera la multiplicación de las garantías de los derechos individuales tradicionales y, además, asegura la protección de los derechos sociales desconocidos y abandonados por las teorías tradicionales. El jurista italiano trata la naturaleza y las garantías de los llamados “derechos sociales” como los derechos a prestaciones públicas positivas, tales son: los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a un salario justo y a la seguridad social.

Dentro de su construcción en el desarrollo del modelo garantista, Ferrajoli conceptúa a los derechos fundamentales como aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar.²⁰ Así también Ferrajoli²¹ define como derecho subjetivo:

Toda expectativa jurídica positiva de (prestación) o negativa (de no lesión); es una expectativa que se forma una persona con respecto a la acción u omisión de otra. Este concepto lleva a dos conceptos básicos del derecho: derecho y deber. Los derechos humanos son subjetivos, son

¹⁷ Moreno Cruz, Rodolfo, “El Modelo garantista de Luigi Ferrajoli, Lineamientos Generales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 120, 2007.

¹⁸ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías...*, cit., pp.124-127.

¹⁹ Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 121.

²⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, op. cit., p. 37.

²¹ Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, p. 33.

expectativas formadas en todas las personas en relación con la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y del resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de la que se considera la dignidad humana.

No todos los derechos subjetivos califican como derechos humanos o derechos fundamentales que son “aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos o capaces de obrar”.²² No se trata de cualquier tipo de pretensión, sino de aquellas que son constitutivas de los bienes primarios solamente reconocidos como elementos básicos de la dignidad humana. Estos derechos se caracterizan por ser *universales* (todos los humanos son titulares de esos derechos), *inalienables* (que no es posible transferirlos), *indivisibles* y *progresivos* (por lo que una vez que se logra alcanzar un determinado estándar, la protección que debe brindar este derecho debe ampliarse). En concreto, los derechos humanos tienen íntima relación entre sí, de tal manera que al afectar a alguno de ellos necesariamente impacta a otros derechos. Ferrajoli indica que los derechos fundamentales son universales, en cuanto a la cuantificación universal de la clase de sujetos que son titulares de los mismos y que son tutelados como universales y, en consecuencia, fundamentales: la libertad personal, libertad de pensamiento, los derechos políticos, los derechos sociales²³.

Víctor Bazán²⁴ señala que la dignidad humana es unitaria y la bifurcación de los derechos humanos en “categorías” pretendidamente diversas y estancas (derechos civiles y políticos, por una parte, y derechos económicos, sociales y culturales, por la otra) sólo conduce a la creación de falsas dicotomías que poco aportan en favor de la indivisibilidad, la universalidad y la interdependencia de los derechos humanos.

La dignidad de la persona humana es el valor básico que fundamenta todos los derechos humanos, ya que su afirmación no solo constituye una garantía de tipo negativo que protege a las personas contra vejámenes y ofensas de toda índole, sino que debe también afirmar positivamente, a través de los derechos, el pleno desarrollo de cada ser humano. La dignidad humana y el derecho a una vida digna fundamentan tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

²² *Ibidem*, p. 30.

²³ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2019, p.38.

²⁴ Bazán, Víctor, “Los Derechos Económicos, Sociales y culturales en acción”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2005, p. 549, consultable en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R21742/pdf>.

La dignidad humana y el derecho a la seguridad social se encuentran intrínsecamente relacionadas a nivel constitucional e internacional. Esta relación constituye uno de los principios fundamentales: el Estado existe en función de la persona humana y su finalidad más importante es velar por el respeto de la seguridad social.

El derecho humano a la seguridad social no es exclusivo de atención médica, sino que se amplía a aquellas provisiones que el Estado tiene obligación a proporcionar para la protección a la sociedad, tales como: ayuda de invalidez, vejez, pensiones y todas aquellas situaciones que pongan a la persona en situación de pobreza y que les imposibilite asistirse.

La seguridad social es un derecho que se relaciona con el derecho a la vida, a la salud, al sano esparcimiento, a la educación, al trabajo, vivienda y asociación; el limitar alguno de estos derechos implica la afectación de todos los demás y por ende se afecta la dignidad de la persona que es el fin que el Estado debe salvaguardar para así cumplir con su obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

1.2 La seguridad social como derecho humano

1.2.1 La seguridad social en el contexto internacional

A lo largo de la historia, el ser humano siempre ha tenido entre sus principales preocupaciones salvaguardar su seguridad individual y colectiva con la finalidad de protegerlo y, de ser posible, extender esa protección a su familia. La seguridad social es un derecho humano cuyo objeto es la dignidad de vida de los individuos y que, debido a su propia naturaleza intrínseca e irrenunciable, inalienable e inextinguible, atento a lo previsto por los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aprobada en París el 10 de diciembre de 1948.²⁵

A fin de llegar a la concepción de la seguridad social como un derecho humano, es necesario entender su evolución dentro de los derechos sociales de los cuales forma parte.

Aunque no existe una fecha exacta del inicio histórico de los derechos humanos, en el siglo XIII comienzan las reivindicaciones, inician las rebeliones contra las monarquías y las acciones de sus miembros contra la arbitrariedad de las organizaciones estatales. Este

²⁵ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Las Pensiones: El gran desafío pendiente de México*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 31.

movimiento por las libertades que aparece en Inglaterra se verá replicado en Estados Unidos y Francia.²⁶

Después de la Revolución Francesa, surgió la Declaración del Hombre y el Ciudadano, en el que se incorpora, entre otras cosas, un catálogo de derechos y un título de disposiciones fundamentales que garantizaba como derechos naturales y civiles los siguientes aspectos: se otorgarían puestos y empleos, sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos; todas las contribuciones se repartirían por igual entre todos los ciudadanos, en proporción a sus facultades; los mismos delitos serían penados con las mismas penas, sin distinción de persona. Los puntos anteriores se comienzan a introducir en diversas constituciones, lo que provocó grandes cambios políticos y sociales.

Más tarde surgió el régimen capitalista, en el que no cambiaron las condiciones, pero sí se provocó una gran diferencia de clases sociales; a pesar de haber una libertad garantizada no se lograba el bienestar de las personas, sino que se exaltaba al mercado y a la economía.

Posteriormente, los pensadores Carl Marx y Engels buscaron sustituir la sociedad capitalista por la sociedad comunista, en la cual se acabaría la propiedad privada de los medios de producción y la explotación del hombre por el hombre y contribuyeron a formar, desde Londres, la Asociación Internacional de Trabajadores (1864). A finales del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX, comenzaron a asomar en las legislaciones los derechos sociales, es decir, los derechos de los grupos de trabajadores del campo y de la ciudad.

La Declaración Universal de los derechos humanos señala que la seguridad social es un derecho fundamental y establece en su artículo 22 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, indispensable a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.²⁷

²⁶ Solís García, Bertha, “Evolución de los Derechos Humanos”, *Revistas Jurídicas de la UNAM*, p. 83, consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3100/9.pdf>

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, consultable en: <http://www.org/es/documents/udhr>.

Así también, la seguridad social es considerada como un derecho humano por los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (conocidos como DESCAs) y es reconocida en tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social dentro su artículo 9, donde indica que los Estados Parte en dicho Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social (específicamente sus artículos 22 y 25).²⁸

En 2001, la Organización Internacional del Trabajo reiteró en la Conferencia Internacional del Trabajo²⁹ que la seguridad social era un derecho humano fundamental y que la tarea de extenderla a todas las personas que la necesitan no sólo constituía un elemento esencial de la propia Organización, sino un desafío que todos los Estados miembros debían abordar con seriedad y de forma urgente. Por ello, en 2003 se puso en marcha la Campaña Mundial sobre seguridad social y cobertura para todos.

A pesar del reconocimiento de la seguridad social a nivel internacional, su término aún no ha sido del todo definido. Uno de los aportes que se han realizado es la definición que propone la Organización Internacional del Trabajo:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionaría la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda con los hijos.³⁰

Como se advierte de la definición anterior, la seguridad social se posiciona como un elemento relevante en la política social de un país debido a que históricamente se ha buscado compensar y superar la inseguridad con la que se vive cotidianamente. Así surgieron los primeros esbozos de la seguridad social en las corporaciones mutualistas y las sociedades

²⁸ United Nations Human Rights, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, consultable en: [https://www.ohchr.org/Documents/Professional Interest/cesar_Sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Professional%20Interest/cesar_Sp.pdf).

²⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Conferencia Internacional del Trabajo*, consultable en: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/international-labour-conference/lang-es/index.htm>.

³⁰ García Marín, Francisco, *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente en las operaciones de montaje de instalaciones electrotécnicas y de telecomunicaciones en edificios*, Málaga, IC, 2013.

gremiales, dado que estas buscaban, en un ánimo de solidaridad, hacer frente a las inclemencias que pudieran surgir a sus agremiados.

Cómo se mencionó anteriormente, no hay una sola definición de seguridad social, pues su concepción se adapta conforme a las necesidades de cada Estado que se transforma ante las crisis económicas, cambios sociales y las necesidades de la población, pero su principal fin permanece idéntico: la elevación de la calidad de vida de cada uno de los miembros de la sociedad.³¹ Además, históricamente se ubicó como una sistematización y coordinación de los seguros sociales donde se intentó dar cumplimiento al principio de universalidad mediante la cobertura poblacional; a pesar de ello, en algunos países tuvo éxito, pero algunos otros no lograron el objetivo.

Sin embargo, Gabriela Mendizábal³² señala que hoy en día puede conceptuarse la seguridad social como un derecho humano que se materializa a través de los beneficios o prestaciones que de forma organizada el Estado debe garantizar a todos los individuos de la sociedad y que tiene como finalidad protegerlos de los riesgos sociales y satisfacer sus necesidades básicas.

El derecho humano a la seguridad social, el cual no se limita solamente al acceso a la asistencia médica (atención, medicamentos, cirugías), se amplía a todas aquellas provisiones que el Estado está obligado a proporcionar para la protección de la sociedad, incluyendo: ayuda por desempleo, maternidad, accidentes de trabajo, pensiones por enfermedad, invalidez, vejez y ayudas por otras circunstancias que pongan a las personas en situaciones de pobreza e imposibilidad de asistirse. La seguridad social es un factor muy importante para el desarrollo social, pues está ligado a la inclusión social. La falta de observación en alguno de ellos implica la afectación de todos los demás.

Como todo derecho, es el Estado quien a través de todo tipo de autoridades (federales, estatales y municipales) debe garantizarnos el pleno disfrute de nuestros derechos humanos (los cuales no son negociables ni renunciables) y el único sistema protector social que nos garantiza esos derechos es el de la seguridad social, ya que nos da acciones y vías para reclamar o exigir dichos derechos.

³¹ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2019, p. 17.

³² Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *op. cit.*, p. 19 (nota 13).

1.2.2 La seguridad social en el contexto nacional

En México, los derechos sociales estuvieron ligados a un régimen presidencial, patrimonialista, corporativista, clientelar y antidemocrático que se consolidó después de la promulgación de la Constitución de 1917.³³ Dicha Constitución fue de las primeras en contemplar las garantías sociales, en las que se reservaban a grupos humanos perfectamente identificados, como son los obreros y campesinos y, por primera vez, se constitucionalizaron los derechos sociales.

A partir del Cardenismo (1935-1940) se realizaron reformas sociales con el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria en lo económico. Lázaro Cárdenas, apoyado en las normas constitucionales, impulsaba estas reformas que le dejaban poderes discrecionales a la presidencia del país y que utilizaba para apelar por la organización de los trabajadores y los campesinos con la finalidad de instaurar una justicia social más equitativa y una mejor distribución de la riqueza.

Durante el gobierno de Ávila Camacho (1940-1946), se reconocieron algunas conquistas laborales importantes y se impulsó la seguridad social a través de un *Pacto Obrero Industrial* que terminó decepcionando en la práctica a los trabajadores y los sindicatos.³⁴

Con el gobierno de López Mateos se creó el ISSSTE (1959), el IMSS (que había sido creado en 1943) logró duplicar su cobertura y se hizo obligatoria la cláusula constitucional del reparto de utilidades y aumentó la construcción de viviendas populares para los trabajadores.³⁵

México no fue un ejemplo en la construcción de un modelo de Estado social o de bienestar, pero en los sexenios de Cárdenas y López Mateos se sentaron algunas de las bases más importantes de nuestro modelo social. Además, en 1970 se logró la ampliación del modelo social, un momento culminante ya que se lograron los índices más bajos de pobreza durante ese año.

Desafortunadamente, y pese a los avances logrados, los derechos sociales no se consideraron como genuinos derechos que pudieran ser reclamados frente a jueces y tribunales.

³³ Cruz Parceró, Juan Antonio, “Historia y porvenir de los Derechos Sociales en México”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, Núm. 5, SCJN, 2019, p.38, consultable al 16 de marzo del 2022 en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_CRUZ-P_REVISTA_CEC_SCJN_NUM_5_53_86.pdf.

³⁴ Carmona Dávila, Doralicia, “Lázaro Cárdenas del Río”, *Memoria política de México*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2022, consultable al 16 de marzo del 2022 en: <https://www.memoria politicademexico.org/Biografias/CRL95.html>.

³⁵ Branchet-Márquez, Viviane, “El Estado Benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en Boltvinik, Julio y Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos, Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas*, México, 2004, pp. 249-257.

Su protección se basó en un procedimiento institucional y corporativo, que provocó que se sujetara y condicionara la acción y la lucha social.³⁶

La creciente industrialización del país y el aumento correlativo del sector obrero evidenció la necesidad de fundar Instituciones encargadas de proteger a los trabajadores. Aunque desde el siglo XIX se comenzó a legislar sobre el pleno respeto a la persona humana como en los derechos sociales, la seguridad social fue establecida en la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución Política de 1917. Posteriormente se modificó dicho precepto constitucional, donde se preveía incluir la expedición de la Ley del Seguro Social que comprendía los seguros de invalidez, de vida, de cesión involuntaria del trabajo y de enfermedades y accidentes, entre otros.

Los primeros antecedentes de la seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado se remontan a la Ley General de Pensiones Civiles de 1925, la cual cubría a los empleados de la Federación (Distrito Federal y territorios). Las prestaciones se otorgaban a través de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro y consistían en cuatro tipos de pensiones: por retiro, inhabilitación (invalidez), muerte y retiro forzoso; además, se concedían préstamos personales y crédito hipotecario. Todos estos beneficios se financiaban en un sistema de reparto con aportaciones bipartitas (trabajadores y entidades).

Otras leyes que expandieron la seguridad social para los trabajadores del sector público fueron: la Ley Orgánica para resguardar al Cuerpo Diplomático (1922-23), la Ley de Organizaciones de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales (1922) y la Ley de Retiros y Pensiones del Sector Militar (1926).³⁷

En el campo de la seguridad social, la legislación en México constituye una respuesta de cambio derivada del esquema liberal de corte individualista de la Constitución de 1857 al esquema de tipo social ratificado e impuesto por la Constitución de 1917.

Entre los artículos que ratificaron la postura social del Estado Mexicano encontramos el 123 y su fracción XIX, así como su posterior reforma de 1929 en la que se previó la necesidad

³⁶ Cruz, Parcero, Juan Antonio, op. cit., p. 39.

³⁷ La seguridad social del sector castrense, aunque independiente (en virtud del numeral XIII del apartado B del artículo 123 constitucional) a la de los servidores públicos civiles ha seguido una expansión similar de sus coberturas. En julio de 1979 se creó el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y en julio del 2003 se reformó su ley reglamentaria.

de crear el Seguro Social siguiendo las tradicionales coberturas de enfermedades y maternidad, riesgos de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Sin embargo, no fue hasta diciembre de 1942 cuando se materializó la previsión.

La integración del sistema vigente de la Seguridad Social se efectúa en términos de tres sectores importantes: a) el de la Seguridad Social de los trabajadores en general, b) el de los servidores públicos y c) el de la población no sujeta a una relación de trabajo.

El 5 de diciembre de 1960, se reordenó el artículo 123 constitucional creando los apartados A y B. El Apartado A regula cuestiones de los trabajadores y consagra la seguridad social en su fracción XXIX, donde se mencionan los seguros de invalidez, vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes. El Apartado B se refiere a las y los trabajadores de los Poderes de la Unión y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y en sus fracciones XI y XIV se establecen las bases mínimas de la seguridad social.³⁸ En ese mismo año entró en vigor la Ley del ISSSTE.

El ISSSTE, como entidad encargada de la seguridad social de los trabajadores del Estado, se fundó con catorce prestaciones de carácter obligatorio: dos seguros para proporcionar servicios de salud (seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, y seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); cinco seguros de carácter pensionario (jubilación, vejez, invalidez, fallecimiento e indemnización global); tres prestaciones relacionadas con vivienda (créditos para la adquisición y construcción de vivienda, préstamos hipotecarios y arrendamiento de habitaciones económicas), préstamos a corto plazo y tres servicios (para la readaptación y reeducación de inválidos, promociones para elevar la preparación técnica y cultural del trabajador y su familia).³⁹

El diseño de la seguridad social del ISSSTE se inscribió dentro del tipo de esquemas públicos conocidos como de reparto o de beneficio definido. En sus inicios el ISSSTE aseguró a casi 130 mil trabajadores, 12 mil pensionistas y 346 mil familiares, lo que sumaba un total de 488 mil derechohabientes.⁴⁰ Para financiar el conjunto de seguros, servicios y prestaciones, la Ley de 1960 normó que los trabajadores aportarían 8% de su sueldo básico y las dependencias

³⁸ Decreto que reforma adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de diciembre de 1960, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/doc/CPEUM_ref_055_05dic60_ima.ped.

³⁹ El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, *Programa Institucional 2001-2006, Resumen Ejecutivo*, 2001, p. 18.

⁴⁰ *Ídem*.

y organismos públicos participarían con 12.75% del sueldo básico. Para financiar las prestaciones de los pensionados en curso a la creación del Instituto, se aplicó un régimen tripartito (4% pensionistas, 2% organismos públicos y 2% ISSSTE).⁴¹

En 1983 se publicó una nueva Ley del ISSSTE con la que se mejoró la organización administrativa del Instituto y se ampliaron las prestaciones de los derechohabientes que crecieron de 14 a 20. Se agregaron el seguro de cesantía en edad avanzada (que sustituyó al de vejez), medicina preventiva, servicios a jubilados y pensionados, servicios turísticos, servicios funerarios, préstamos a mediano plazo y servicios de atención infantil (guarderías). En 1986 se disminuyeron los años de cotización para obtener la pensión por jubilación para mujeres (de 30 a 28 años). En 1993 nuevamente se reformó la Ley para introducir el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que, a través del ahorro en cuentas individuales, complementaría las pensiones de jubilación. También se consolidó el funcionamiento de los ocho fondos creados para administrar las cuotas y aportaciones: pensiones, médico, riesgos de trabajo, préstamos personales, servicios sociales y culturales, vivienda, administración y el fondo de ahorro para el retiro.⁴²

El 1 de abril de 2007 entró en vigor la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Con poco tiempo de discusión en el Congreso de la Unión, se cambió sustancialmente el seguro social para más de diez millones de mexicanos.⁴³ Estas reformas cambiaron las prestaciones pensionarias por las de capitalización individual y han resultado complicadas e inaccesibles para los trabajadores por sus tecnicismos y la complejidad de su estructura.

Otro tema de gran importancia en el contexto nacional en materia de seguridad social es la pensión universal de adultos mayores, que se declaró por decreto publicado el 8 de mayo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un

⁴¹ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, 2009, p. 3.

⁴² *Idem*.

⁴³ Mendizábal Bermúdez Gabriela, *op. cit.*, p. 137.

sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.⁴⁴

Los motivos de esta reforma se fundamentan en el Estado de Bienestar, que tuvo sus orígenes en Alemania y es concebido como la organización del Estado en la que éste tiende a procurar una mejor redistribución de la renta y mayores prestaciones sociales para los más desfavorecidos.⁴⁵

El objetivo de esta reforma, según la exposición de motivos, es proveer y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a las personas sin seguridad social, así como impulsar, en coordinación con la Secretaría de Salud en su calidad de órgano rector, acciones orientadas a lograr una adecuada integración y articulación de las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.⁴⁶ En su cumplimiento se beneficiaron más de 69 millones de mexicanas y mexicanos sin seguridad social.

También se consideró el abandono de los adultos mayores quienes han vivido marginados por las políticas sociales neoliberales y a quienes se les ha vulnerado sus derechos sociales por décadas. La dignificación de este sector poblacional es lo más importante para contribuir al Estado de Bienestar y por ello era necesario que la Constitución estableciera certeza a los programas sociales destinados a este grupo de la población.

Esta reforma, de manera específica, eleva como garantía constitucional la protección de aquellas personas que no cuentan con seguridad social mediante la atención integral y gratuita, y eleva a rango constitucional los programas sociales que ha promovido el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador. El Decreto entró en vigor a partir del 9 de mayo de 2020.

En concreto, se adicionó la garantía de la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social, y para ello la ley definirá un sistema de salud para el bienestar.

⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8 de mayo de 2020, consultable en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020.

⁴⁵ Real Academia Española, *Estado*, <https://dle.rae.es/estado#Cnb4zsI>.

⁴⁶ Secretaría de Gobernación, *Iniciativa que reforma el Artículo 4o. Constitucional*, Archivos, 2020, consultable en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/02/asun_3993397_20200206_1581010785.pdf.

En marzo de 2021 se anunció que la pensión universal para los adultos mayores sería entregada a partir de los 65 años y que el monto aumentaría hasta alcanzar los \$3,000 pesos mensuales en 2024. Este cambio permitiría a los adultos mayores acceder a la canasta alimentaria a nivel rural y urbano; sin embargo, se han detectado problemas operativos en este programa como pagos duplicados a beneficiarios que vulneran su confiabilidad.⁴⁷ Por ello, es necesario una discusión en forma integral del papel de la pensión no contributiva en el sistema de pensiones con la finalidad de evitar duplicidad de programas y analizar el alto costo fiscal del aumento en la cobertura y el monto del programa.

1.3 El sistema de seguridad social del Poder Judicial en México

1.3.1 Los trabajadores al servicio del estado en México

Los trabajadores al servicio del Estado, especialmente aquellos que forman parte de los Poderes Judiciales en todas las entidades del país, representan un sector que merece mayor protección para el respeto de sus derechos laborales, especialmente los trabajadores de confianza.

Conforme a los datos estadísticos del Censo Nacional de Impartición de Justicia 2020 realizado por el INEGI en 2019, los Poderes Judiciales Estatales contaron con 68,624 servidoras y servidores públicos, 69.7% estuvo adscrito a los órganos jurisdiccionales y 30.3% a órganos administrativos y/o unidades administrativas; del total, los hombres representaron 40.7% y las mujeres 59.3%. Del personal en los Poderes Judiciales Estatales 35,214 eran trabajadores de confianza (lo que representa el 53.1%), 24,984 fueron sindicalizados, 5,661 más eran eventuales, 1,905 se encontraban bajo el régimen de honorarios y 860 a otro régimen. La Ciudad de México concentró la mayor cantidad de personas.⁴⁸

Los esquemas de sistemas de seguridad social no son satisfactorios y se realiza una comparativa de las prestaciones laborales que reciben los trabajadores que pertenecen al Poder Judicial de la Federación (PJF), así como el estatus del sistema de seguridad social de algunos Poderes Judiciales de las entidades federativas y cómo se han promovido juicios para determinar si se cumple con el respeto de los derechos humanos de sus trabajadores.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ Consultable en: www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnje/2020/doc/cnije_2020_resultado.pdf

Los trabajadores al servicio del Estado, incluyendo a los trabajadores que pertenecen al Poder Judicial, representan un sector laboral desprotegido en algunas legislaciones burocráticas de seguridad social. Particularmente los trabajadores de confianza participan en este sector ya que, para el reconocimiento de su derecho humano a la seguridad social, las legislaciones federal y local deben otorgarles su derecho en un plano de igualdad. Aunque en la legislación de Baja California se prevé lo antes mencionado, las reglas o procedimientos a seguir para hacerlo efectivo lo convierten en una situación casi inaccesible; lo cual acontece en otras entidades federativas.

Al cierre de 2019, los Poderes Judiciales Estatales se conformaron por 4,388 órganos jurisdiccionales (92% correspondió a primera instancia y 8% a segunda instancia) y 1,370 a órganos administrativos y/o unidades administrativas. La mayoría de los órganos jurisdiccionales fueron de menor cuantía y/o paz que concentró 32.8%.⁴⁹

Los treinta y dos estados de la República, incluida la Ciudad de México, cuentan con alguna ley para otorgar la cobertura de seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado, ya sea a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE) o de organismos públicos descentralizados como institutos estatales de seguridad social o direcciones de pensiones. Esto incluye a los que pertenecen al PJJF y a los Poderes Judiciales locales o del fuero común.

En las Cámaras de Diputados estatales solamente cinco estados tienen una comisión legislativa dedicada específicamente a la seguridad social: Chiapas, Durango, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán. A continuación se detallan las Leyes de los Estados que proporcionan seguridad social:

Cuadro 1.1. Leyes Estatales en materia de seguridad social

⁴⁹ Consultable en: www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnje/2020/doc/cnije_2020_resultado.pdf

Entidad Federativa	Leyes	Ley vigente desde
Baja California	● Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California	2015
	TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN ● Ley que otorga ayuda económica a los Pensionados del Sistema Educativo Federal que prestaron sus servicios en el Estado de Baja California VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN ● Ley de Pensiones, Seguros de Vida y otros beneficios a los veteranos de la Revolución del Estado de Baja California	Derogada
Baja California Sur	● Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur	2004
Ciudad de México	ADULTOS MAYORES ● Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	
Jalisco	● Ley de Pensiones del Estado de Jalisco	1987
	● Reglamento General de Prestaciones, Derechos y Obligaciones de Afiliados y Pensionados de la Dirección de Pensiones del Estado	2014
México	● Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México	2002
Sinaloa	COMISIÓN DE SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL ● Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa	2009
	● Ley de los Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN ● Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa	
	VETERANOS DE LA REVOLUCIÓN ● Ley de pensiones, seguro de vida y otros beneficios para los veteranos de la Revolución	
Sonora	COMISIÓN DE ASISTENCIA PÚBLICA Y SALUBRIDAD ● Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora	2005

Fuente: "Leyes y Poderes Estatales", *H. Cámara de Diputados*, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm>

Desde el contexto normativo nacional, el artículo 123 constitucional reconoce los derechos de carácter social y este precepto legal es el referente por excelencia de los derechos de protección a la clase trabajadora a través del establecimiento de principios básicos que rigen las relaciones de trabajo.

Como se vio en apartado anterior, fue hasta 1960 que se incorporó al numeral 123 el apartado B), que estableció las garantías para los trabajadores al Servicio del Estado y con el que se creó su ley reglamentaria: la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Fue así como los derechos de protección del salario, seguridad social y jornadas máximas de trabajo encontraron su sustento normativo.

En México el apartado B, del artículo 123, así como los artículos 115, fracción VIII, y 116, fracción VI, constitucionales, regulan las relaciones burocráticas federales y locales.

Por otro lado, el artículo 146 de la ley del ISSSTE establece que:

El Instituto podrá celebrar convenios con las entidades de la Administración Pública y con los gobiernos de los estados o de los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta Ley. La incorporación podrá ser total o parcial.⁵⁰

Los ingresos son un factor determinante en la integración social, y a medida que las personas envejecen sus recursos económicos y activos disminuyen; se creó el sistema de pensiones para disminuir el riesgo de la imprevisión personal (mediante cotizaciones) y para reducir anomalías en la funcionalidad del empleo. El sistema de pensiones cumple dos objetivos: a) asegurar la estabilidad de ingreso al momento del retiro del trabajo en una etapa de vida caracterizada por una mayor vulnerabilidad y aumento de necesidades en el ámbito de la salud y b) prevenir la pobreza en la vejez procurando ingresos compatibles con niveles mínimos de subsistencia.⁵¹

A nivel internacional los sistemas de pensiones enfrentan problemas en su financiamiento y México no ha sido la excepción, lo que ha provocado diferentes reformas a los sistemas federales y estatales: La Ley del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y

⁵⁰ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, consultable en: issste-cmn20n.gob.mx/Archivos%20PDF/LISSSTE.pdf.

⁵¹ Thompson, Lawrence, *Más Vieja y más sabia: la economía de las pensiones públicas*, México, CIESS, 1988, pp. 51-56.

Servicios Sociales de los Trabajadores del 31 de marzo del 2007 y los sistemas estatales de hace 17 años.⁵²

1.3.2 El sistema de seguridad social del poder judicial de la Federación

Desde mediados de la década de los noventa se realizaron reformas a diversos sistemas pensionarios al argumentar la gran carga fiscal que representaban ante el envejecimiento de la población. Las reformas de leyes de seguridad social a nivel federal implicaron un cambio estructural en el sistema de pensiones, incluido el Poder Judicial de la Federación, en el que se pasó de un método financiero de reparto a uno de capitalización individual -denominado de cuentas individuales- que lleva a modificaciones en la concepción, administración y otorgamiento de las prestaciones.

Dentro del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, los trabajadores del PJJF se rigen bajo la Ley del ISSSTE. En 2007 esta ley sufrió reformas estructurales.

El artículo 42 de la ley del ISSSTE indica que, para financiar el seguro de salud de los pensionados, el trabajador activo cubre una cuota del 0.625% del sueldo básico y las dependencias y entidades públicas aportan el 0.72% del sueldo básico para tal efecto. Sin embargo, no se prevé una cotización específica a cargo de los pensionados.

A pesar de los problemas financieros en el sistema de seguridad social al que se encuentran acogidos, el PJJF es el que tiene una mejor protección para sus trabajadores, incluidos sus derechos de pensiones y otras prestaciones.

Los servidores públicos del PJJF pertenecen al “Sindicato de trabajadores del Poder Judicial de la Federación”, que es el encargado de acordar las Condiciones Generales del Trabajo con el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación y en el que, además de los salarios, tienen de las mejores prestaciones del país. Pueden ser miembros del Sindicato los trabajadores de base o interinos y deben tener un nombramiento que no sea de confianza.⁵³

En el PJJF, además de contar con el servicio del ISSSTE, dentro de sus Condiciones Generales del trabajo se establece que el Consejo de la Judicatura Federal debe contratar un

⁵² Morales Ramírez, María Ascensión, “Inconstitucionalidad e inconventionalidad de las contribuciones de los pensionados estatales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 27, julio-diciembre 2018, pp. 131-157.

⁵³ Estatuto del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, artículo 5º, consultable en: <https://www.pjfsindicato.org.mx/files/documentos/estatuto.pdf>.

seguro de gastos médicos mayores que cubra a los servidores públicos, así como a sus cónyuges e hijos menores de 25 años, conforme lo establecen las Condiciones Generales de Trabajo de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en su artículo 47. También tienen acceso a los recursos de un fideicomiso de apoyos médicos complementarios y de apoyo económico extraordinario para los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación en la Institución Nacional Financiera, que al último trimestre del 2017 registró saldos por 54 millones 732 mil pesos.⁵⁴

El artículo 48 de las Condiciones Generales de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación establece que el fideicomiso antes referido se creó para otorgar apoyos a los servidores públicos que, por circunstancias médicas extraordinarias o condiciones de salud:

atravesen por situaciones difíciles de afrontar en términos económicos y para brindarles un apoyo adicional al servicio médico otorgado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando éste sea inadecuado o insuficiente, y cuando el padecimiento no sea cubierto o se hubiera agotado la suma asegurada en el seguro de gastos médicos mayores.

Los funcionarios de más alto rango en el Poder Judicial (como los ministros, jueces, consejeros y magistrados) adicional a su salario mensual, cuentan con un pago por riesgo que se otorga en función de la naturaleza, complejidad y responsabilidad de las funciones que tienen encomendadas.

De igual forma el artículo 43 de las referidas Condiciones Generales se suman la ayuda para servicios funerarios, inhumación o cremación y el pago por defunción que equivale a cuatro meses del último sueldo del trabajador que falleció. Este último es adicional al seguro de vida institucional equivalente a 40 meses de sueldo básico, con opción a una potenciación de hasta 108 meses con cargo al trabajador.

Los servidores públicos cuentan con un seguro de separación individualizado a favor de los mandos medios y superiores que les brinda un apoyo en caso de separarse del servicio público y mientras se reincorporan al mercado laboral. Este aplica a quienes voluntariamente manifiesten su decisión de incorporarse a dicho beneficio conforme lo dispone el artículo 40 de

⁵⁴*El informador mx*, “Gozan prestaciones de lujo en el Poder Judicial”, México, marzo 2018, consultable en: <https://www.informador.mx/Gozan-de-prestaciones-de-lujo-en-el-Poder-Judicial-l201803140003.html>

las mencionadas Condiciones Generales del trabajo de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación.

El Consejo de la Judicatura Federal administra un Fideicomiso para el mantenimiento de casas habitación de magistrados y jueces, que fue constituido por el Poder Judicial para la adquisición de inmuebles para proporcionar vivienda a aquellos impartidores de justicia que son llamados a laborar en otras partes del país. Con ello se busca salvaguardar los principios de autonomía e independencia al evitar que los juzgadores establezcan relaciones comerciales con personas que podrían ser parte de juicios federales. Los gastos por los servicios de uso personal como energía eléctrica, agua, alcantarillado, telefonía o internet corren a cargo de los magistrados y jueces a los que se otorga el apoyo.

En el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero del 2021 se publicó el manual que regula las remuneraciones de los servidores públicos del PJJF para el ejercicio fiscal 2021, en el que se incluye debidamente etiquetado en su concepto de erogaciones del Gobierno Federal de la siguiente manera:⁵⁵

Cuadro 1.2. Concepto de erogaciones del Gobierno Federal

Concepto	Importe	Descripción
Erogaciones del Gobierno Federal por concepto de Seguridad Social y Seguros	297'875,467	Contiene el pago de Depósitos para el ahorro solidario. Aportaciones al ISSSTE. Aportaciones al FOVISSSTE. Aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez. Aportaciones para el seguro de gastos médicos mayores. Seguro de separación individualizado. Fondo de reserva individualizado. Aportaciones para el seguro de vida del personal. Aportaciones para el seguro colectivo del retiro. Aportaciones para el sistema de ahorro para el retiro.

Fuente: Elaboración propia con información de Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero del 2021.

⁵⁵ Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero del 2021, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5612354&fecha=26/02/2021.

Así también en el Diario Oficial de la Federación se publica el Acuerdo General del Consejo de la Judicatura Federal que regula el plan de pensiones complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

De modo similar los trabajadores de confianza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuentan con sus propias Condiciones Generales de Trabajo, que fueron depositadas ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, sustentando que estos trabajadores (de acuerdo a lo que dispone el artículo 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos) disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. El 1 de diciembre del 2009, estas fueron emitidas por el Tribunal Pleno en sesión privada por mayoría de ocho votos y un voto en contra del ministro José Fernando González Salas, quien emitió su voto particular.⁵⁶

En estas Condiciones Generales del Trabajo se establece en el Considerando Quinto, por virtud de la reforma al artículo 127 constitucional que regula la remuneración de los servidores públicos de fecha 24 de agosto del 2009, fracción IV, que:

No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que se encuentren asignadas por la ley, decreto, legislativo o condiciones generales del

⁵⁶ El Ministro José Fernando Franco González consideró que la decisión tomada por el Tribunal Pleno era plausible desde un punto de vista institucional; sin embargo, señaló que la misma no se apegaba al orden jurídico constitucional y legal laboral, haciendo notar que los motivos de los legisladores para modificar el párrafo IV del artículo 127 constitucional buscaban erradicar un sistema de privilegios a los altos funcionarios; ya que se han otorgado en diversas ocasiones jubilaciones tempranas sin tener la edad propicia de retiro y con edad para continuar laborando, sin cubrir los años de servicio y sin cumplir con los plazos diseñados en el sistema de pensiones respecto al tiempo que deben cotizar, lo que beneficia a un grupo de funcionarios contrastando con los trabajadores que han dejado gran parte de su vida en el servicio público. Además, refirió que el apartado B del artículo 123 constitucional, por decisión expresa del Constituyente y conforme a las relaciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores, introduce constitucionalmente la figura de trabajador de confianza y crea una distinción nítida al establecer un régimen distinto a los de base, limitado solamente a la protección del salario y al goce de los beneficios de la seguridad social; además de fundamentar con criterios jurisprudenciales que al efecto la Suprema Corte ha dictado con relación a los trabajadores de confianza. Su conclusión fue que no era jurídicamente correcto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableciera unilateralmente una excepción al régimen constitucional y legal que rige a los trabajadores de confianza para fijar condiciones generales de trabajo entre ella y estos trabajadores, a efecto de consignar derechos y prestaciones diferentes a los que reciben de forma general los trabajadores de los otros Poderes de la Unión y que, en todo caso, en la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o un decreto legislativo (como el Presupuesto de Egresos de la Federación u otro aprobado por ambas Cámaras) era donde deberían consignarse y asignarse esos derechos o prestaciones, con cargo a recursos presupuestales. Voto particular del Ministro José Fernando Franco González Salas. Condiciones Generales de trabajo del personal de confianza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1 de diciembre del 2009, Considerando Quinto, consultable en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/condiciones_generales_trabajo/documento/2016-11/Cond_grales_confianza%20_1.pdf

trabajo y que estos conceptos no formarán parte de la remuneración y a fin de armonizar el marco normativo vigente las prestaciones que se han venido otorgado a los servidores públicos de confianza por lo que consideraron necesario expedir las condiciones generales de trabajo para los trabajadores de confianza.⁵⁷

Diversos artículos de las referidas Condiciones Generales señalan que los trabajadores de confianza gozarán de las mismas prestaciones que los trabajadores de base. El artículo 19 establece que los trabajadores gozarán de las prestaciones económicas y de seguridad social, así como de los servicios de salud y asistencia médica. El artículo 21 establece que se les brindarán estímulos por los años de servicios prestados como pago de prima quinquenal como complemento del salario. El artículo 26 señala que, como parte de sus prestaciones, cuentan con el seguro colectivo de retiro, así como un seguro de vida y de gastos médicos mayores. Los artículos 27 y 28 disponen que se les otorgará el seguro de separación individualizado y la Corte establece un fondo de reserva individualizado a favor de los trabajadores. En su artículo 30 se contempla, la pensión complementaria que les correspondería en la Ley del ISSSTE vigente hasta el 31 de marzo del 2007 y se dan los requisitos para poder solicitarla. Además, el artículo 36 indica que se les otorgará un plan de prestaciones médicas complementarias y de apoyo económico extraordinario.

De los modelos de sistema de seguridad social que se brindan a los diferentes Poderes Judiciales en nuestro país, el del PJF es el que mayor beneficio otorga a sus trabajadores ya sean de base o de confianza.

1.3.3 El sistema de seguridad social de los poderes judiciales estatales

Las reformas a las leyes de seguridad social estatales han adoptado diferentes modelos. Como se dijo anteriormente, cada una de las entidades federativas ha incorporado diferentes formas de regular su seguridad social, incluyendo a los Poderes Judiciales Estatales.

De los ordenamientos jurídicos vigentes en las entidades federativas mexicanas, quince de ellas se denominan leyes de seguridad social, tres leyes de pensiones y en otras más las disposiciones en materia de pensiones se encuentran en las leyes de los trabajadores al servicio del estado (leyes burocráticas), como acontece en el Poder Judicial de Baja California.

⁵⁷ *Ídem.*

La mayoría de las leyes estatales se promulgaron a partir de la década de los ochenta, con excepción de la ley de Sonora que se promulgó en 1962 y la de Veracruz en 1996. De las leyes burocráticas se establece que forman parte de éstas los trabajadores de los Poderes, e incluye a los trabajadores del Poder Judicial.

Los sistemas de seguridad social de los Poderes Judiciales se implementan de diversas formas, por ejemplo: en Guanajuato las Condiciones Generales de Trabajo del Poder Judicial del Estado contempla a los trabajadores de base y a los de confianza, a diferencia de otros Estados como el de Baja California en donde el Poder Judicial sólo contempla Condiciones Generales del Trabajo para sus trabajadores de base.

Al igual que las instituciones de seguridad social federales, las instituciones de seguridad social estatales adoptaron como método de financiamiento el denominado de “reparto”, en el que la generación activa asegura que las siguientes financien sus pensiones en el futuro, considera un mínimo y un máximo, una fórmula de acuerdo con los años y cotizaciones realizadas y el Estado, a través de un organismo central, asume la responsabilidad de proporcionar la pensión.⁵⁸ Para la conclusión de la vida laboral, las leyes emplean conceptos como jubilación, pensión de vejez, pensión por edad y tiempos de servicios.

De acuerdo con María Morales Ramírez⁵⁹ veintiséis leyes de los sistemas pensionarios de las entidades federativas, del periodo del 1993 al 2019, han seguido diferentes modelos de reformas y se presentaron distintas modificaciones a las mismas que versaron en especial en el tema de pensiones de retiro.

Las bases que han servido para estas modificaciones fueron problemas de viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, como se hizo a las leyes de seguridad social federales. De acuerdo con el estudio que se realiza, las modificaciones a dichas reformas han aplicado soluciones jurídicas distintas:

a) Paramétricas. Consisten en las modificaciones a las condiciones y requisitos para adquirir la pensión -edades de retiro- y/o en los parámetros financieros -años y montos de las cotizaciones-, cálculo para el monto de la pensión, límites de pago y actualización de las pensiones con miras a mejorar la viabilidad financiera. Los Estados que han adoptado esta forma

⁵⁸ Morales Ramírez, María Ascensión, “*Inconstitucionalidad e Inconvencionalidad...*”, *op. cit.*, nota 39, p. 137.

⁵⁹ Morales Ramírez, María Ascensión, “¿Cómo replantear el sistema de pensiones?”, *Pluralidad y Consenso*, México, año 10, núm. 45, julio-septiembre de 2020, p. 3, consultable al 09 de diciembre del 2021 en: revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/Pluralidad/Consenso/article/viewFile/682/642.

son: Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas.⁶⁰

b) Mixtas. Mantienen el sistema de reparto, en el que han perfeccionado parámetros e introducen el componente de capitalización individual, pero sin la participación de administradoras privadas. Los Estados que han adoptado este sistema son: Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Durango, Jalisco y Tabasco.⁶¹

c) Estructurales. Incorporan cuentas individuales y otras bases del modelo de capitalización individual, pero la administración sigue siendo pública. Para el pago de la pensión se considera la edad, tiempo de cotización y un factor ligado a la esperanza de vida. Los Estados que adquirieron esta forma son: Chihuahua, Coahuila (para los trabajadores de la Educación Pública), Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala.⁶²

Lo que han guardado en común estas soluciones es que independientemente del modelo elegido, las distintas leyes estatales fijaron edades cuando no se exigía edad determinada, aumentaron las edades en aquellas que se tenía un mínimo de edad y se incrementaron las cotizaciones tanto del trabajador como de la entidad pública.

De las exposiciones de motivos se dijo que los sistemas de pensiones enfrentaban un grave déficit, por lo que se debían tomar medidas para prevenir la insolvencia. Su propósito era lograr un saneamiento y viabilidad financiera y, derivado de ello, hubo cambios en los requisitos de adquisición del derecho y en sus prestaciones.

A pesar de todas las modificaciones de las diversas legislaciones antes referidas, estas no han sido suficientes para lograr erradicar la problemática general que rodea a los sistemas de pensiones, en el que se incluyen a los trabajadores que forman parte del Poder Judicial de las entidades federativas. Un caso frecuente es la no adecuada utilización de los recursos por parte de quienes se encargan de administrarlos, provocando que los institutos de seguridad social los destinen hacia otros seguros y no haya una creación de reservas; lo anterior provoca grandes rezagos y listas de prelación para que los trabajadores vean efectivo su pago. Es fundamental resaltar que este pago es producto de su vida laboral y, además, es necesario considerar que en la tercera edad las personas requieren asegurar sus ingresos en la vejez, por lo que deben tener certeza jurídica que se harán valer sus derechos.

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ *Ibidem*, p.136.

⁶² Morales Ramírez, María Ascensión, “¿Cómo replantear...?”, *op. cit.*, p. 4.

Los diversos ordenamientos estatales no realizaron una debida justificación razonable y objetiva de la situación en que fue ubicado el pensionado. Siete de las leyes promulgadas fueron con posterioridad a la reforma constitucional de 2011, donde se ha privilegiado el respeto de los derechos humanos contenidos en la Constitución y Tratados Internacionales, a pesar de que existan disposiciones contrarias en normas inferiores. Derivadas de las modificaciones de las leyes estatales que regulan la seguridad social de los trabajadores, incluidos los del poder judicial estatal, estas leyes han sido objeto de impugnación a través de demandas de amparo, acciones de inconstitucionalidad (donde se ha planteado la posible contradicción entre una norma general y la Constitución) promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Han sido impugnadas y han tenido criterios jurisprudenciales las leyes de los Estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Tlaxcala.

Las acciones legales promovidas han tenido como base las reformas constitucionales del 2011, principalmente en la modificación del artículo 1o constitucional en el que se han dado cambios y avances en el sistema jurídico mexicano para la protección de las personas; además que las leyes inferiores deben estar en concordancia con los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales.

Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas contra la ley de Baja California expediente 19/2015 y de Veracruz expediente 101/2014. De las diversas resoluciones judiciales, se ha confirmado la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los ordenamientos estatales al considerar que violan los principios relativos a la igualdad contributiva, jurídica y social.

De acuerdo a lo anterior, vemos cómo las entidades federativas han adoptado diversas formas de sistemas estatales de pensiones, que contemplan los derechos de los trabajadores del Poder Judicial, y distintos esquemas que han implementado. Aun cuando hay mucho por avanzar y modificar, ha sido importante la reforma constitucional del 2011 que ha marcado una diferencia en las resoluciones por parte de las autoridades jurisdiccionales y diversos actores, como las Comisiones de derechos humanos que con su actuar han incoado a la revisión de la constitucionalidad, de las leyes estatales emitidas y han determinado si éstas protegen o violentan los derechos humanos de sus trabajadores.

1.4 El sistema de seguridad social del poder judicial del Estado de Baja California

La seguridad social del Estado de Baja California para los trabajadores de confianza del PJBC como un derecho humano, contempla el derecho humano de igualdad y no discriminación que debe respetarse para estos trabajadores de acuerdo con las disposiciones internacionales y normativa nacional que lo observa, pero que no se hace efectivo al momento de garantizar su derecho de pensiones.

1.4.1 La evolución de la seguridad social en Baja California

En México, como se ha dicho, las relaciones de trabajo se regulan con fundamento en el artículo 123 constitucional, en el que se establece en el apartado A las relaciones de trabajo en general y en el apartado B, que fue adicionado en 1960. La ley reglamentaria del apartado B es la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado. Previo a 1960, los trabajadores al servicio del Estado se mantuvieron en incertidumbre y desprotección social, sin derecho a disfrutar de garantías mínimas en su relación jurídica con la autoridad empleadora. Fue hasta la incorporación del apartado B) que se establecieron las garantías para dichos trabajadores.

La seguridad social en Baja California tiene su origen en este contexto cuando en 1958 se creó la ley de pensiones civiles del Estado de Baja California. Desde las primeras labores, la seguridad social de este estado ha pasado por diversas modificaciones con la finalidad de garantizar los derechos de los trabajadores. En este apartado analizaremos cómo ha sido su evolución y de forma particular abordaremos los derechos de seguridad social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial de esta entidad.

1.4.2 Sistema de seguridad social en Baja California

El vínculo jurídico entre un trabajador y el Estado-patrón, que puede ser el Estado o los ayuntamientos, se da por la expedición del nombramiento respectivo conforme lo dispone el artículo de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus equivalentes en la normatividad local que corresponda. En el caso de Baja California se contempla en el artículo 2o de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California. Los trabajadores se aprecian de acuerdo con la denominación que se les otorga, distinguiendo el tipo de actividades que desempeñan (de base o de confianza).

La regulación de los derechos, obligaciones y prestaciones de los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades constituye un mosaico de muy variadas disposiciones y

tonalidades, que se hace evidente a partir de la denominación de cada una de las leyes en las que está contenida tal regulación.

El artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California indica que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California establece las bases mínimas para regular el régimen de seguridad social, que se logra a través de las aportaciones bipartitas de las cuotas del trabajador y de las aportaciones del ente empleador, sean suficientes para cubrir accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, pensión, jubilación, la invalidez, vejez y muerte. Las cuotas y aportaciones que se enteren al organismo encargado de la seguridad social se regularán en la Ley referida.

Baja California incorpora la reglamentación de la relación laboral entre cada gobierno y sus servidores públicos, incluidos sus derechos de seguridad social. A continuación, se muestran las legislaciones que se han aplicado, algunas de ellas siguen vigentes:

Cuadro 1.3. Legislaciones en torno a la seguridad social de los trabajadores del estado de Baja California

Leyes	Fecha de creación	Fecha de publicación POBC	Gobernador	Estatus
Ley de pensiones civiles del Estado de Baja California	8-octubre-1958	10-diciembre-1958	Braulio Maldonado Sáenz	Abrogada
Ley de Pensiones, seguros de vida y otros beneficios a los veteranos de la Revolución del Estado de Baja California	20-mayo-1960		Eligio Esquivel Méndez	
Ley que creó al Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales	31-octubre-1962		Eligio Esquivel Méndez	Abrogada

(I.S.M.T.E.)				
Ley por la que el Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales (I.S.M.T.E.) pasa a denominarse Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California	30-diciembre-1970	1-enero-1971	Raúl Sánchez Díaz	Abrogada
Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California		20-octubre-1989	Óscar Baylón Chacón	
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI)		17-febrero-2015	Francisco Arturo Vega De la Madrid	En vigor

Fuente: Elaboración propia con información de diversos números del Periódico Oficial de Baja California (POEBC), 20 de marzo de 2022.

La Ley de pensiones civiles del Estado de Baja California se creó el 8 de octubre de 1958, misma que se publicó el 10 de diciembre de 1958 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California durante el gobierno del Lic. Braulio Maldonado Sánchez.

La Ley de pensiones, seguros de vida y otros beneficios a los veteranos de la Revolución del Estado de Baja California era de observancia general para las autoridades y funcionarios integrantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado y para las autoridades municipales de Baja California. En esta ley se contemplaba pensión vitalicia, seguro de vida para el veterano y su cónyuge, servicio médico-quirúrgico, póliza en caso de defunción, subsidios, becas para los hijos de los veteranos.⁶³ Esta ley de pensiones para veteranos fue similar de la Ley Federal expedida en favor de los veteranos de la Revolución como servidores del Estado expedida el 7 de enero de 1950.⁶⁴

Dado que la burocracia y el magisterio estatal, así como sus familiares no contaban con un servicio médico organizado, se decretó la Ley que creó al Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales (I.S.M.T.E.). El 1 de enero de 1963 abrió sus puertas el I.S.M.T.E. como Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio. El 30 de diciembre de 1970 este organismo pasó a denominarse Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California. Esta ley que determinó el cambio de denominación abrogó la Ley que creó al Instituto de Servicios Médicos para Trabajadores Estatales (I.S.M.T.E.) y la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Baja California. En ella se consideraron: a los trabajadores de base, a los trabajadores y empleados que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo fueran incorporados a ese régimen, a los pensionistas del Estado y de organismos públicos y a los familiares de los derechohabientes, tanto de los trabajadores como de los profesionistas. Como parte de los servicios y prestaciones se otorgaba: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, créditos para la adquisición de casas o terrenos, préstamos, jubilación, pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, pensión por invalidez, pensión por causa de muerte, indemnización, pago póstumo, pago de funeral, prestaciones sociales.⁶⁵

⁶³ Ley de pensiones, seguros de vida y otros beneficios a los veteranos de la Revolución, el Estado de Baja California, *Diario Oficial*, núm. 234, 1960, consultable en: <https://docs.mexico.justia.com/estatales/baja-california/ley-de-pensiones-seguros-de-vida-y-otros-beneficios-a-los-veteranos-de-la-revolucion-del-estae-baja-california.pdf>.

⁶⁴ Ley en favor de los veteranos de la Revolución como servidores del Estado, consultable en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/100.pdf.

⁶⁵ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, 20 de diciembre de 1970, consultable en: ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%2020CALIFORNIA/municipios/AGley01.pdf.

La Ley del Servicio de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California consideraba a los trabajadores de base y de confianza estableciendo sus derechos, obligaciones, jornadas de trabajo, las prestaciones de ley, así como las obligaciones de las autoridades públicas de cubrir las aportaciones que fijen la Ley de Seguridad Social del Estado, con la finalidad de garantizar que los trabajadores reciban la seguridad social integral. Además, se contemplaba que en materia de jubilación, pensiones y seguridad social quedaban sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.⁶⁶

El 13 de febrero del 2015 se reformó el artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, derivó en dos leyes: el apartado A, que regula las relaciones de la Burocracia en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los Municipios, y la del apartado B, que regula las relaciones laborales del Estado con sus servidores (los trabajadores del magisterio, sus docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en el Estados y municipios, así como los asesores técnicos pedagógicos, en la educación básica que imparta el Estado).⁶⁷

Así también se expidió la Ley que regula a los trabajadores que refiere en el mencionado artículo 99 en su fracción II del apartado B, en materia de Seguridad Social, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 17 de febrero del 2015 por el decreto número 205.

Mediante el decreto 204 del mismo Periódico Oficial y con la misma fecha se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, la cual continúa vigente. El ISSSTECALI se constituyó en un solo organismo público descentralizado que otorga servicios médicos, prestaciones económicas y sociales a la población derechohabiente adscrita a su régimen conforme se establece en la Ley que lo regula y que se encuentra en vigor.

Respecto a la Ley de Seguridad Social para los trabajadores del magisterio, se pusieron límites ya que el anterior diseño de la ley favorecía a los trabajadores; sin embargo, se estaba

⁶⁶Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, consultable en: <http://ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo19581.pdf>.

⁶⁷Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, consultable en: <https://www.congresobc.gob/Documentos>.

minando el Sistema de Seguridad Social de Baja California al ser impagables las pensiones por parte del Estado, por lo que se creó una nueva ley para el rubro magisterial en el que se introdujeron términos como salario regulador. Esto provocó varios juicios de amparo, pero ninguno prosperó.⁶⁸

El otro rubro que se creó incluyó a la burocracia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a pesar de regirse por la misma ley. Lo anterior debido a que cada Poder cumple de manera diferenciada las obligaciones que les impone tanto la Constitución de Baja California, particularmente el artículo 99 referido, y la Ley de ISSSTECALI. En el Poder Ejecutivo sí realizan el descuento a los trabajadores de base y de confianza por concepto de aportaciones sin que el patrón (en este caso el Estado) las entere. En el Poder Judicial no se realiza el descuento de las aportaciones a los trabajadores de confianza para su sistema de seguridad social, por lo que los trabajadores van variando las acciones judiciales a realizar, dependiendo el criterio o interpretación que realiza para el pago de las aportaciones de sus trabajadores en el Sistema de Seguridad Social.

Un régimen distinto es el que se aplica para los trabajadores de la Universidad Autónoma de Baja California, quienes se rigen por lo establecido en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal.

⁶⁸ Como ejemplo el amparo indirecto 173/2021, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Baja California, en el que se reclamaba el derecho humano a la jubilación y como primer acto de aplicación en perjuicio del quejoso el Decreto 203 que contiene la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en Materia de Seguridad Social, en específico la aplicación en su perjuicio del requisito mínimo de edad previsto en el Artículo Tercero Transitorio, el cual contiene un tabulador y/o tabla de gradualidad de edad mínima requerida. En este asunto el Juez de Distrito sobreseyó el Amparo al considerar que los actos reclamados no afectaban el interés jurídico de la parte quejosa, ya que a la fecha de publicación de la normativa impugnada (diecisiete de febrero de dos mil quince), no cumplía con la edad mínima señalada (54 años), puesto que la que tenía a la fecha en que realizó el trámite respectivo era de cincuenta y un años, para acceder a su pensión por jubilación. Esto es, tomando en cuenta la edad del quejoso al momento de la solicitud de pensión, es evidente que no contaba con el derecho a obtener dicha pensión en la época en que se publicó el decreto por el que se crea la Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción II, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en materia de seguridad social, siendo que del oficio de diez de febrero de dos mil veintiuno, se advierte que generó el derecho a su pensión con posterioridad a la publicación de las normas impugnadas. El Tribunal Colegiado estimó que debía reasumir competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien consideró que no se satisfacían los requisitos de interés y trascendencia necesarios para reasumir la competencia originaria para conocer del asunto. Consultable en https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2022/42/2_295502_5969.docx.

Al igual que la mayoría de los sistemas de seguridad social estatal, en Baja California el ISSSTECALI se encuentra en crisis.⁶⁹ Se considera que el problema financiero de este Instituto es estructural dado que sus pensiones son muy superiores a las cuotas y aportaciones que el Gobierno paga a todos los entes participantes. La participación como Estado no sólo radica en estar al corriente en las cuotas y aportaciones por las nóminas, sino promover esta misma estabilidad en las paraestatales y los municipios para que el Instituto pueda ser sostenible financieramente.

Recientemente el Gobernador del Estado de Baja California expidió el 7 de octubre del 2021 un Decreto⁷⁰ que instruye al director general del ISSSTECALI condone a los municipios de Tecate y Ensenada el 99.99% de los recargos por falta de pago oportuno de los créditos fiscales por concepto de cuotas, aportaciones y adeudos no cubiertos. Esto creará mayor problemática que solución al sistema de pensiones de Baja California, debido a que no hay una motivación y fundamentación para que se condenen los recargos por falta de cumplimiento de los Ayuntamientos beneficiados y se está dando un trato diferenciado del resto de los municipios del Estado. Además, el ISSSTECALI requiere que se cubran los adeudos para seguir cumpliendo con los pagos de pensiones y jubilaciones.

En 2021 se estima que el sistema de pensiones del ISSSTECALI tuvo un déficit en materia de pensiones de 4 mil 600 millones de pesos. En 2019 fue de 2 mil 997 millones de pesos y en 2020 de 3 mil 872 millones de pesos. Para solucionar de raíz el problema, se considera que debe hacerse una reforma al sistema de pensiones existente.⁷¹

⁶⁹ A pesar de las distintas reformas a las leyes, los sistemas de seguridad social en los diferentes Estados de nuestro país no han sido suficientes para que puedan sanear sus finanzas. Durante el mes de octubre del 2019 en el Estado de Morelos, el Secretario de Hacienda compareció ante las integrantes de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado, con la finalidad de atender el pago de pensiones y jubilaciones de trabajadores del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado, donde ofreció detalles respecto a la solicitud de modificación presupuestaria presentada por el Ejecutivo estatal. En ese ejercicio, el funcionario expuso la necesidad de redireccionar recursos por 26 millones de pesos de las Secretarías de Turismo y Cultura, Desarrollo Económico y del Trabajo, Desarrollo Social y Administración para cumplir con dicho compromiso, el cual se había venido postergando desde el año 2016. En el Estado de Sinaloa, el sistema de pensiones reporta que el ISSSTESIN tiene un déficit (al 2020) de 95 mil millones de pesos, lo que lo coloca entre los primeros lugares de los organismos con mayores problemas financieros estructurales, en el número de jubilados en relación con los activos, entre los cuales se encuentran los trabajadores del Poder Judicial de dicho Estado.

⁷⁰ Periódico Oficial del Estado de Baja California, No. 79, Tomo CXXVIII, 7 de octubre del 2021, consultable en: <https://wsxt.bc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Octubre&nombreArchivo=Periodico79CXXVIII2021107NÚMERO%20ESPECIAL.pdf&descripcio>

⁷¹ Aragón, Julieta, “B.C. con déficit presupuestal de 4 mil mdp; espera recurso federal para pagar pensiones”, *Semanario Zeta*, 15 de septiembre de 2021, consultable en: <https://zetatijuana.com>.

Aunque consideran que las reformas al sistema de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado de Baja California realizado en 2015 (en la fracción II del artículo 99, apartados A y B) han evitado que el déficit sea mayor, éste ha ido incrementado. Por ello, sigue siendo necesaria una reforma ya que las pensiones actuales se están excediendo, convirtiéndose en una carga fiscal de las más representativas que tiene el Estado.

1.4.3 El derecho social de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California como un derecho humano

Los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California se rigen por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, que en su artículo 2o establece que trabajador es la persona física que presta un trabajo personal subordinado consistente en un servicio material intelectual, o de ambos géneros, independientemente del grado de preparación técnica requerida, para cada profesión u oficio, en virtud del nombramiento que le fuera expedido.⁷² En efecto, toda persona puede ser trabajador; sin embargo, la ley describe los tipos de trabajadores que existen según la ley y los derechos que tiene cada clase de trabajador.

La figura del trabajador de confianza nace a raíz de los contratos colectivos de trabajo de la Ley Federal del Trabajo de 1931. En éstos ya se incluía un listado de puestos llamados “de confianza”. Sin embargo, en la práctica muchas veces se ha desdibujado la distinción entre los trabajadores de base y de confianza.

Los trabajadores de confianza surgen por la necesidad de los patrones de tener trabajadores en puestos estratégicos y depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización (cuando tengan carácter general) y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento, conforme el artículo 9o de la Ley Federal del Trabajo. Ser trabajador de confianza tiene ciertas limitantes, por ejemplo, este tipo de empleados no pueden afiliarse a un sindicato.

El artículo 6o fracción II de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California determina para el Poder Judicial quienes son considerados como trabajadores de confianza. El artículo 7o establece que los trabajadores

⁷² Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado..., *op. cit.*

de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores de base, ni serán tomados en cuenta para los casos de huelgas o conflictos intergremiales.

La constante en cuanto a los trabajadores de confianza en el sector público es que tienen menos derechos que aquellos que son catalogados como trabajadores de base. Los trabajadores de confianza no pueden demandar la reinstalación en su puesto de trabajo, esto con fundamento en la fracción III del artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, que exime a los patrones de la obligación de reinstalar a trabajadores de confianza. Tampoco tienen derecho a la indemnización en el caso de que sean cesados injustificadamente de su puesto de confianza, que esto se traduce en un estado de desprotección para estos trabajadores porque prácticamente sólo tienen derecho a la protección salarial y beneficios de seguridad social; como acontece con los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California. Es decir, el trabajador de confianza no cuenta con estabilidad en el empleo y, por ende, las prestaciones derivadas del cese, aun considerado ilegal, no podrían prosperar.

Lo anterior contraviene las características de los derechos sociales que contemplan el derecho humano a un empleo estable, un salario suficiente, condiciones satisfactorias del trabajo, libertad sindical, contratación colectiva, irrenunciabilidad de derechos adquiridos y justicia laboral. Los derechos humanos laborales, que son parte del derecho social de las personas trabajadoras, son aquellas condiciones de vida indispensables y mínimas que garantizan la libertad e igualdad de estas personas. Los derechos humanos laborales no son solamente normas legales, sino también garantías sociales que posibilitan condiciones mínimas de vida y de trabajo cuando se depende de una ocupación asalariada para vivir.

Los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California, conforme lo dispone la ley, encuentran garantizado su derecho a jornadas de trabajo legales, salario suficiente, ser preferidos en igualdad de condiciones que los trabajadores de base, derecho a jubilación, servicios médicos; es decir, la ley establece el reconocimiento de sus derechos, pero la realidad es que estos trabajadores, al no formar parte del sindicato como los trabajadores de base, son excluidos de las condiciones generales de trabajo que rigen al Poder Judicial del Estado de Baja California y que anualmente son renovados con estos trabajadores, en los cuales se aumenta el porcentaje del salario y prestaciones, lo que los trabajadores de confianza tienen vedado.

Precisamente para visualizar el estado que guardan los trabajadores de confianza respecto a sus derechos sociales como un derecho humano podemos analizar el Acuerdo General

01/2017 del pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, al tener que implementar el ajuste al presupuesto 2017 se realizó una reestructuración Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Para realizar dichos ajustes (y conforme las previsiones contenidas en los artículos 116, fracciones III y VI, 123 apartado B, fracción IV y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren al Poder Judicial, su competencia y a los derechos que rigen a los trabajadores de base y de confianza de dicho Poder, incluyendo las jubilaciones que deben respetarse conforme la ley lo disponga) fundamentaron que a fin de velar por la autonomía e independencia del Poder Judicial y estar en aptitud de prestar los servicios de impartición de justicia de manera óptima y con estricta sujeción al presupuesto (que en su caso el Congreso del Estado hubiese aprobado para el ejercicio correspondiente), resolvió prescindir de áreas y servidores públicos que menos impacto tengan en la prestación de los servicios de impartición de justicia, que primordialmente se deben proporcionar a la ciudadanía, y en este caso fue a los trabajadores de confianza.

El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California estableció que para obtener el ahorro presupuestal pretendido, no se afectaría en modo alguno al personal de base del Poder Judicial del Estado y, por ende, la extinción de órganos y unidades, la reestructuración de estos o la terminación y remoción libre de servidores públicos impactaría exclusivamente a los trabajadores de confianza.⁷³ Lo anterior a fin de que el Poder Judicial del Estado de Baja California lograra el mayor número de los objetivos establecidos en su Plan de Desarrollo Judicial 2014-2017 y, en consecuencia, reestructurar orgánica y presupuestalmente en los términos antes anotados.

Para ello, determinaron dar por terminadas las relaciones laborales que afectarían ese acuerdo y decretar las remociones libres que correspondían conforme a lo dispuesto por los artículos 5, 6 fracción II, 15, 51 fracción I, párrafo tercero y 57, fracción II, numeral 4, de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicios de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California y que se refieren a los trabajadores de confianza. Sustentaron la causa de terminación de la relación laboral para los trabajadores de confianza, en la exposición de motivos de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicios de los Poderes del Estado

⁷³ Acuerdo General No. 01/2017 del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, *Boletín Judicial del Estado de Baja California*, núm. 13,200, vol. LI, 10 de febrero del 2017.

y Municipios de Baja California, aprobada mediante decreto no. 52 del Pleno de la XXI Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, donde sobre la remoción libre de trabajadores de confianza y la terminación de las relaciones laborales sin causa imputable a las partes, la intención del legislador estableció:

En el artículo 51 se aclara, en atención a la naturaleza de las funciones de los trabajadores de confianza, que para su remoción no es necesario observar procedimiento, notificación o formalidad especial alguna, esto con el fin de evitar demandas improcedentes, que tengan por objeto argumentar despidos injustificados por la falta de fórmulas o reglas especiales, toda vez que dichos trabajadores adolecen de estabilidad en el empleo, como ha sido señalado reiteradamente por nuestro máximo tribunal constitucional.⁷⁴

El Consejo aplicó la supresión de empleos, obedeciendo al ejercicio de la facultad constitucional a que hace referencia la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere 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; lo que originó que se regulara la figura ya contemplada y que hace se delimita en la fracción V del artículo 27 de la Constitución local, que señala la posibilidad de suprimir empleos públicos, según lo exijan las necesidades de la Administración, así como aumentar o disminuir los emolumentos de que éstos gocen teniendo en cuenta las condiciones de la Hacienda Pública y lo que disponga la Ley del Servicio Civil del Estado.

El Poder Judicial del Estado de Baja California, ante la necesidad de la reestructuración orgánica y presupuestal, reencausó los recursos económicos de las áreas de las que se pudiera prescindir o reducir, en este caso las áreas y el personal de confianza.

Existen varios antecedentes de los trabajadores de confianza del Poder Judicial que han acudido a los Tribunales a fin de defender sus derechos sociales, lo que ha permitido sentar precedentes jurisprudenciales, así como determinar la ilegalidad de la libre remoción del cargo de los trabajadores de confianza del Poder Judicial integrantes de los Órganos Auxiliares del Poder Judicial del Estado. Esto llevó a que el Pleno del Décimo quinto Circuito determinara que (de conformidad con el artículo 168, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del

⁷⁴ *Ídem.*

Estado de Baja California) los titulares de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura del Estado (contemplados en el diverso numeral 175 del propio ordenamiento) no pueden ser removidos libremente de su puesto a pesar de ser trabajadores de confianza, mismo que contendió y se resolvió por Contradicción de Tesis que prevaleciera este criterio; el cual se transcribe a continuación:

TITULARES DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. NO PUEDEN SER REMOVIDOS LIBREMENTE DE SU EMPLEO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 168, FRACCIÓN XV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL LOCAL, AUN CUANDO FORMALMENTE SE LES DENOMINA TRABAJADORES "DE CONFIANZA". Si bien a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial del Estado de Baja California se les denomina de manera formal como trabajadores de "confianza" y para regular sus relaciones laborales con el Estado se rigen por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California (anteriormente Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California), lo cierto es que para que pueda darse por terminada la relación laboral, debe atenderse a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, que es de aplicación especial (en atención al principio de aplicación de la ley particular sobre la general, denominado principio de especialidad), cuyo artículo 168, fracción XV, establece, entre otras, la atribución del Consejo de la Judicatura del Estado para nombrar a los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial y removerlos por causa justificada; porción normativa que confiere a los titulares de los órganos auxiliares del Poder mencionado el derecho a no ser removidos libremente de sus empleos, concebido como la prerrogativa de la que goza un trabajador a no ser separado de su cargo hasta la terminación natural de la relación laboral, salvo que exista causa justificada. Al respecto importa destacar que ese derecho a la "no remoción libre" asiste únicamente a los titulares de las unidades administrativas del Poder Judicial listados en el artículo 175 de la Ley Orgánica referida.⁷⁵

Como se observa en la Contradicción de Tesis que antecede, la Corte establece una excepción para los trabajadores de confianza en la que no les aplica la remoción libre como a los otros trabajadores, ya que en el Poder Judicial de Baja California los titulares de los órganos auxiliares del Poder Judicial son nombrados por el Consejo de la Judicatura y se rigen por la regla especial que contempla la fracción XV del artículo 168 de la Ley Orgánica del poder Judicial del Estado de Baja California, en la que se establece la prerrogativa (como ocurre con los trabajadores de base) que estos no podrán ser separados de su cargo hasta la terminación natural de la relación laboral, sino por causa justificada y el Consejo sólo podrá removerlos con justificación. Dicha excepción debería ser extensiva para el resto de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, pues esa diferenciación los coloca en condiciones desfavorables.

⁷⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 56, julio 2018, t. II, p.1284, registro 2017392.

También existe el antecedente, dentro de los juicios de trabajadores de confianza del Poder Judicial, del reclamo al reconocimiento de antigüedad, otorgamiento de la base y su inclusión en el siguiente presupuesto de egresos; el pago del salario y prestaciones como trabajadora de base; el pago de diferencias salariales y prestaciones, entre el salario percibido a la fecha de promoción del juicio y el correspondiente a la categoría de base hasta la fecha en que se dé cumplimiento al laudo; el pago por concepto de cuotas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California.

Durante la tramitación de este juicio entró en vigor la reforma a la Ley del Servicio Civil que rige a estos trabajadores burócratas, por lo que la quejosa se dolió de que el Juez del Tribunal de Arbitraje vulneró sus derechos de legalidad y seguridad jurídica al fundar su resolución en los artículos 8o y 9o de la derogada Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas, la cual indica dejó de tener vigencia y fue reformada mediante decreto número 52, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 8 de mayo de 2014, sin que ello implique aplicación retroactiva de la norma por tratarse de meras expectativas de derecho.

Se resolvió el amparo 848/2015 en el que se determinó que si durante la tramitación del juicio laboral entraron en vigor las reformas a la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, es obvio que dicha legislación le era aplicable y que el otorgamiento de la base aún no estaba incorporado como un derecho, ya que requería que se demostraran diversos requisitos, sin que dichas reformas destruyan o modifiquen en perjuicio de la actora un derecho adquirido a ser basificada, toda vez que éste no había nacido en la medida en que era controvertido en juicio. Se consideró que los supuestos, hipótesis y situación jurídica de un trabajador que reclama prestaciones de seguridad social en cualquiera de sus aspectos, es análoga a la del trabajador burócrata que reclama la base como trabajador de confianza; por consiguiente, con base en el principio de que "donde existe la misma razón debe existir igual disposición", se aplicaron los criterios del Pleno y de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que en ellos lo que esencialmente se discute es si las pretensiones de la parte actora en el juicio son derechos adquiridos o simples expectativas de derecho sujetas a los resultados del juicio, así como si la

entrada en vigor de una ley durante la tramitación del juicio destruye o modifica el derecho a la reinstalación o basificación en perjuicio de la actora, porque se le daría efectos retroactivos.⁷⁶

Recientemente se tienen los juicios que han sido promovidos por diversos trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California para obtener el reconocimiento a su antigüedad y el derecho a su jubilación y demás prestaciones de seguridad social conforme lo estipula la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.

De las resoluciones relativas a los derechos sociales de los trabajadores de confianza del Poder Judicial como un derecho humano, éste ha sido un tema que representa una problemática real para que a estos trabajadores se les respeten sus derechos sociales, lo que evidencia una clara diferenciación entre la garantía de sus derechos labores en contraposición a los trabajadores de base, lo que los pone en una situación de desventaja a la luz de la normativa que existe y que prevé su derecho humano al acceso a la seguridad social.

1.4.4 El derecho humano de igualdad y no discriminación para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California

Los principios de igualdad y no discriminación constituyen la esencia de los derechos humanos y ayudan a reducir las desventajas por numerosas razones y en muchos ámbitos. Los derechos humanos no se restringen a grupos especiales. La igualdad puede ser entendida como el derecho que tiene toda persona a ser tratada sin distinción, exclusión o restricción cuyo objetivo sea menoscabar el goce o el ejercicio de sus derechos humanos o libertades fundamentales.

Soberanes Díez señala que el principio de igualdad concibe que todas las personas deben ser tratadas igualitariamente por el Estado respecto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, es decir, en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución⁷⁷. En este sentido, Cerdá Martínez-Pujalte afirma que las manifestaciones de la igualdad formal son la igualdad ante la ley, la igualdad en la aplicación de la ley, la igualdad en el contenido de la ley y el mandato de no discriminación.⁷⁸

⁷⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, 17 de junio del 2016, Registro 26372.

⁷⁷ Soberanes Díez, José María, *La igualdad y desigualdad jurídicas*, México, Porrúa, 2011, pp. 35-36.

⁷⁸ Cerdá, Martínez-Pujalte, Carmen María, “Los principios constitucionales de igualdad de trato y prohibición de la discriminación: un intento de delimitación”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, España, núm. 50-51, 2005.

La igualdad como principio tiene como fuente principal el artículo 1o constitucional que reconoce que todas las personas tienen la igualdad en la titularidad de los derechos humanos, reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales, así como las garantías de protección de esos derechos. Además, en el párrafo tercero se establece la prohibición a la discriminación.

Morán Navarro considera que, si se analiza la igualdad como derecho, puede afirmarse que la igualdad es el derecho inherente a todos los seres humanos a ser iguales en su dignidad, ser tratados con respeto y consideración; un derecho que debe poder ejercerse libremente por todas las personas y así poder participar de forma igualitaria con todos los demás en cualquier ámbito de la vida social, político, económico, civil y cultura.⁷⁹

Por lo anterior, la discriminación es una práctica de exclusión que vulnera la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas. Pérez Portilla afirma que discriminar es practicar un tratamiento desigual que no resulta admisible; es decir, la discriminación no se equipara a cualquier trato desigual sino a una desigualdad que toma como base un criterio no razonable e incluso perjudicioso y estigmatizador. Por lo que el mandato de no discriminación sería como: a menos que exista una razón reconocida como relevante y suficiente, según algún criterio identificable y aceptado, ninguna persona debe ser preferida a otra.⁸⁰

La prohibición de discriminar es de carácter general, por lo que todos tenemos el deber de respetarla. Esa generalidad permite que la obligación del Estado se destine a todos sus órganos. Esta prohibición para discriminar impone un límite a la actividad estatal y compromete a los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en sus respectivos ámbitos de competencia, a cumplir con sus obligaciones constitucionales.

Según Pérez Portilla identifica la discriminación indirecta, con independencia de que haya o no intención de discriminar, cuando se aplica un criterio o disposición que es aparentemente neutro, pero que provoca efectos desproporcionalmente perjudiciales para algún grupo social.⁸¹

⁷⁹ Morán Navarro, Sergio Arnoldo, Abundis Rosales, Ma. Antonia, “El derecho humano a la igualdad en la Constitución, algunas consideraciones, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, División de Derechos, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, México, Año 5, Núm.10, 2016, p. 143.

⁸⁰ Pérez Portilla, Karla, *Principio de Igualdad: Alcances y perspectivas*, México, UNAM-Consejo Nacional para prevenir la discriminación, 2005, p. 109.

⁸¹ Pérez Portilla, Karla, *Principio de Igualdad... op. cit.*, p. 109-118.

La Corte Interamericana de derechos humanos ha interpretado la no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas, como elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos. El elemento de la igualdad es difícil de desligar de la no discriminación. Incluso, al hablar de igualdad ante la ley, señalan que este principio debe garantizarse sin discriminación alguna. El Tribunal ha indicado que en función del reconocimiento de la igualdad ante la ley se prohíbe todo tratamiento discriminatorio.⁸²

Al referirse en particular a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cuáles de esos derechos estén reconocidos por cada Estado en normas de carácter interno o internacional, la Corte considera evidente que todos los Estados, como miembros de la comunidad internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin discriminación alguna, lo que a su vez se desprende “directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona”.

El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho principio puede considerarse efectivamente como imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional, y genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares. Esto implica que el Estado, ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, consentimiento o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas.

El derecho de igualdad y de no discriminación previsto por el artículo 1º constitucional de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus párrafos primero y quinto que las autoridades no deben tratar distinto a individuos bajo una misma situación jurídica y se prohíbe cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión u otra similar que atente contra la dignidad humana y perjudique los derechos y libertades de las personas.

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del estado, en el cual se instituye un sistema íntegro que

⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 24 de febrero del 2012.

proporcione tranquilidad y bienestar a los trabajadores y a sus familias, ante diversos eventos naturales o sociales que se les presenten.

En las bases mínimas se encuentra el derecho a disfrutar de una pensión ya sea de jubilación o vejez, para que el trabajador tenga garantizado, después de un determinado número de años, retirarse con la tranquilidad de acceder a un beneficio que le permitirá vivir con dignidad.

Se han generado Tesis de Jurisprudencia entre ellas derivadas de varias resoluciones judiciales que han considerado que, al construirse las bases mínimas de seguridad social, éstas pueden ampliarse, pero no restringirse y limitar sin justificación legal el derecho a la pensión, que traería como consecuencia de privar al pensionado a subsistir dignamente en su retiro laboral, aun cuando esta prestación pueda ser su única fuente de ingreso.⁸³

El artículo 1o de la Constitución Federal establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes. Armonizando lo anterior, el apartado A del artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

De igual forma el artículo 51 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, en su fracción I, establece como obligación de las Autoridades Públicas el preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad a los trabajadores sindicalizados (base) respecto de quienes no lo estuvieran (de confianza), a los que con anterioridad hayan prestado satisfactoriamente un servicio, a los que acrediten tener los mejores derechos conforme al escalafón. Los trabajadores de base y de confianza reciben un nombramiento que podrá ser definitivo, interino, provisional, por tiempo indeterminado o por obra determinada.

⁸³ Semanario Judicial de la Federación, Tesis de Jurisprudencia, Registro 2001945, Décima Época, Materia Administrativa, Amparos en Revisión 58/2012, 61/2012, 65/2012, 84/2012, 85/2012 y 146/2014.

Las autoridades patronales tienen la obligación de cumplir con los servicios de higiene y prevención de accidentes, reinstalar a los trabajadores en las plazas que hubieran separado injustificadamente (esto no aplica para los trabajadores de confianza), cubrir las aportaciones de Seguridad Social del Estado para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad social integral, capacitación y becas (trabajadores de base).

Conforme a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California es de carácter obligatorio los servicios y prestaciones que a continuación se detalla: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos, arrendamiento de habitaciones económicas, préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilación, pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, pensión por invalidez, pensión por causa de muerte, indemnización global, pago póstumo, pago de funerales y prestaciones sociales.⁸⁴ Estos servicios y prestaciones son aplicables para los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Esta Ley establece las aportaciones que harán tanto la autoridad patronal como los trabajadores. Los trabajadores deberán aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización que no será menor a dos ni mayor a veinticinco veces del salario mínimo general vigente en la entidad. Si a los trabajadores no se les hubieran hecho los descuentos procedentes, el Instituto mandará descontar hasta un 30% del salario base de cotización.⁸⁵ También se establece la obligación de la autoridad patronal al pago de las cuotas y aportaciones, a más tardar a los diez días naturales posteriores a la fecha de pago de los salarios, por conducto de sus tesorerías o departamentos.⁸⁶

De igual forma, se contempla el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad incluidos al trabajador, pensionado y pensionista que en este caso se refiere a la persona que recibe el importe de una pensión, originada por tener el carácter de familiar o dependiente económico del trabajador o pensionado fallecidos.

El principio de igualdad como derecho tiene su justificación en la prohibición de tratamientos discriminatorios asegurando la igualdad de oportunidades y lograr satisfacer ciertas

⁸⁴ Véase Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, artículo 4o.

⁸⁵ *Ibidem*, artículo 16.

⁸⁶ *Ibidem*, artículo 22.

necesidades básicas o distribución de los recursos para que las personas puedan desenvolverse en forma autónoma. Con ello se busca remover cualquier obstáculo para que se cumpla este principio y debe lograr en este caso que todos los trabajadores puedan aspirar a llevar en forma equitativa un plan de vida autónomo.

Por el propio legislador se establecieron diferenciaciones entre los trabajadores de base y de confianza por la naturaleza de éstos, pero la misma ley establece que no deben ser tratados preferencialmente unos respecto de otros en cuanto a sus derechos sociales.

En la práctica, los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California se encuentran en un plano de desigualdad frente a los trabajadores de base, a quienes se les respetan sus derechos, se renuevan sus condiciones generales de trabajo anualmente, se les aumentan salarios y prestaciones, siendo correcto que defiendan sus derechos adquiridos y, conforme la Constitución lo establece, vaya avanzando en forma progresiva el respeto de su derecho de seguridad social. No así a los trabajadores de confianza, quienes no reciben estas prestaciones, están sujetos a que haya suficiente presupuesto y se encuentran ante la posibilidad de ser removidos libremente.

En cuanto al tema de pensiones y jubilaciones a que tienen derecho los trabajadores de confianza, los procedimientos establecidos para hacer valer sus derechos de manera efectiva son dispares a los que se establecen para los trabajadores de base. Los trabajadores de confianza no pueden solicitar directamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California se realice la revisión del cumplimiento de los requisitos, como lo establece el Instituto, y se proceda a autorizar su jubilación o pensión en forma directa. Estos trabajadores deben acudir ante la autoridad competente, que es el Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, para que se les reconozca primeramente el derecho de antigüedad, después puedan acudir al Instituto y demuestren cumplir los requisitos solicitados para tener acceso a las prestaciones sociales que conforme a la ley tienen derecho, como de manera inmediata lo realizan los trabajadores de base.

Esta es la forma de regular las relaciones de trabajo para los Trabajadores del Estado de Baja California que se ha adoptado desde el Gobierno Federal, en el que los servidores públicos no han encontrado más respeto que el de su salario pues, como se ha explicado, aun cuando la ley prevé ese derecho de seguridad social, tienen que agotar un procedimiento judicial para que se les reconozca ese derecho. Además, se encuentra reducido su derecho humano laboral para

asociarse en sindicatos y no disfrutaban de los beneficios que las condiciones generales del trabajo establecen para los trabajadores de base con la autoridad pública patronal Poder Judicial del Estado de Baja California. Esta relación jurídica desequilibrada que ha provocado abusos en el campo laboral administrativo no es exclusiva del Poder Judicial, sino que acontece en las demás áreas de la administración pública estatal.

En las legislaciones tanto Federal como Estatal se observa un régimen laboral casi en su totalidad desarrollado para los trabajadores de base, pero para el resto de la burocracia impera ausencia de reglas e insuficiencias que contraviene sus derechos humanos. Esto no puede aceptarse porque, además de no ser congruente con las disposiciones tanto federales como locales, se vulneran los tratados internacionales de los que México forma parte y que se encuentra obligado a observarlos. Vargas Morgado considera que la teoría y legislación administrativa debe dejar de interesarse en el concepto de “nombramiento” y debe desarrollarse la relación laboral del Estado con sus trabajadores.⁸⁷

El Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023 del Poder Judicial del Estado de Baja California establece que se cuenta con una plantilla de 1,981 plazas, de las cuales 1,276 son de confianza y 705 de base distribuidas por área de adscripción, edad y género de la siguiente manera: 77% se encuentra dentro del área jurisdiccional y el 23% forma parte del personal administrativo; el 63% es personal de sexo femenino y 37% de sexo masculino.⁸⁸

El Poder Judicial del Estado de Baja California sólo otorgaba a sus trabajadores de confianza los descuentos para los gastos médicos que se proporcionan por ISSSTECALI, pero no respecto de un fondo de pensiones o las aportaciones que conforme a la ley debían realizarse.

Como se mencionó en apartados anteriores en el 2015 hubo una modificación a la Constitución y las leyes del sistema de seguridad social del Estado de Baja California debido, por una parte, a que se consideraba necesario poner límites lo relativo a las pensiones en el área magisterial, además que debían adecuar sus leyes conforme a las reformas constitucionales y por medio del cual se pretendía que el Poder Judicial se regularizaría en cuanto a los pagos de las aportaciones de sus trabajadores de confianza para sus pensiones, pero esto no aconteció. Se

⁸⁷ Vargas Morgado, Jorge, *Servidores excluidos del Apartado B del artículo 123 Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultable en: <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/45.pdf>.

⁸⁸ Poder Judicial de Baja California, *Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023*, p. 33, consultable en: www.pjbc.gob.mx/pdfs/PDJ21-23.pdf.

iniciaron varias demandas por parte de sus trabajadores de confianza para el reconocimiento de su derecho de pensiones y jubilación y el Poder Judicial inició el pago de aportaciones de manera discrecional y sólo de los que habían entablado demandas.

Dentro del Plan de Desarrollo del Poder Judicial del Estado de Baja California se hace patente el deterioro de sus finanzas. Se reseña que en 2010 el techo financiero asignado no consideraba un incremento que permitiera el crecimiento institucional. En 2014 y 2015 se repitió la asignación presupuestal por lo que se implementaron medidas de austeridad en el uso de los recursos materiales y de servicios generales; también se eliminó contratación de servicios y mantenimientos preventivos para cubrir las necesidades básicas del gasto operativo.⁸⁹ En 2016 el presupuesto únicamente permitió solventar la inflación y del 2017 al 2020 informaron que se aumentó el 1.85% del presupuesto de egresos del Ejecutivo.

El proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California 2021 incluye el rubro del personal que tiene derecho a jubilarse hasta el 31 de diciembre del 2021, contemplando únicamente a los trabajadores de base y que asciende a la cantidad de \$57,684,346.55 (cincuenta y siete millones seiscientos ochenta y cuatro mil trescientos cuarenta y seis pesos con 55/100 moneda nacional).⁹⁰

A continuación, se presenta el Presupuesto de Egresos que ha sido autorizado para el Poder Judicial del 2015 a la fecha, a fin de visibilizar el poco aumento de las cifras, lo que no ayuda a resolver la problemática, pues los aumentos que se le han otorgado son prácticamente para gastos operativos:

Cuadro 1.4. Presupuesto de Egresos del Poder Judicial 2015-2022

Año	Cantidad en pesos mexicanos
2015	867,821,510.14
2016	918,373,666.71
2017	942,511,147.71
2018	964,835,919.12

⁸⁹*Ibidem*, p. 3.

⁹⁰Poder Judicial de Baja California, *Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California*, noviembre de 2021, consultable en: transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEP.

2019	1,000,000,000.00
2020	1,000,000,000.00
2021	1,029,400,000.00
2022	1,184,806,100.00

Fuente: Elaboración propia con información de 2015 POE 31-DIC-2014, TOMO CXXI, NUM 62, SECCIÓN II; 2016 POE 31-DIC-2015, TOMO CXXII, NUM 60, SECCIÓN II; 2017 POE 31-DIC-2016, TOMO CXXIII, NUM 59, SECCIÓN II; 2018 POE 31-DIC-2017, TOMO CXXIV, NUM 59, SECCIÓN II; 2019 POE 31-DIC-2018, TOMO CXXV, NUM 60, SECCIÓN II; 2020 POE 31-DIC-2019, TOMO CXXVI, NUM 67, SECCIÓN II; 2021 POE 31-DIC-2020, TOMO CXXVII, NUM 85, SECCIÓN V; 2022 POE 31-DIC-2021, TOMO CXXVIII, NUM 109, SECCIÓN II.

El cuadro anterior refleja un mínimo de aumento al Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de Baja California del 2015 a la fecha, sin que ello revele de forma alguna que con estos aumentos al presupuesto de ninguna manera pueden resolver el problema de pensiones que presentan los trabajadores de confianza del Poder Judicial para lograr.

Para lograr que se garantice de forma efectiva el derecho de pensiones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California es necesario se transparente en forma clara cómo se gasta el presupuesto, se tenga un diseño adecuado con finanzas sanas en el que se contemplen las pensiones referidas, y no como hasta ahora que sólo en casos muy limitados se ha reservado a consecuencia de litigios para algunos trabajadores de confianza y no a su totalidad, lo que evidencia un trato diferenciado y discriminatorio para estos trabajadores.

En el ejercicio fiscal 2021, el Poder Judicial del Estado de Baja California destinó por concepto de aportaciones patronales de fondo de pensiones \$73,183, 742.06 pesos (setenta y tres millones ciento ochenta y tres mil setecientos cuarenta y dos pesos 06/100 moneda nacional), de los cuales se tratan de las pensiones para los trabajadores de base.⁹¹ De acuerdo con las estadísticas, los trabajadores de base son el 35.6% de la totalidad de trabajadores.

En este mismo ejercicio, dentro del rubro de seguridad social, contempla el rubro de pensiones y jubilaciones por convenio y otros que ascienden a la cantidad de \$561,592.73 (quinientos sesenta y un mil quinientos noventa y dos pesos 73/100 moneda nacional). Se incluyen trabajadores de confianza quienes constituyen, según las propias estadísticas del Poder

⁹¹ Departamento de Programación y Presupuesto del Poder Judicial del Estado de Baja California, Ejercicio 2021, consultable en: transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEP/ProyectoPpto2021Partida.pdf.

Judicial, el 64.41% de los trabajadores a quienes no se les garantiza el fondo de pensiones como establece la ley.⁹²

1.4.5 Análisis de la Constitución y las leyes locales del sistema de seguridad social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California

Como se ha comentado, la Constitución Mexicana de 1917 fue una de las precursoras en integrar la protección de la seguridad social para los trabajadores.

La mayoría de las leyes locales siguen el modelo de la legislación burocrática federal, sólo se adecúan a las necesidades y capacidad financiera del poder público estatal. Así que son similares las disposiciones en materia de nombramiento, jornada, descanso semanal, salario, vacaciones, aguinaldo, huelga, jubilación, responsabilidades y sanciones, solución de controversias, protección al menor y a la mujer trabajadores, tiempo extraordinario, seguridad e higiene, inamovilidad en niveles bajos, estatuto especial para cuerpos de seguridad, sindicatos, etcétera.

La Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado divide a los trabajadores en dos grupos: de base y de confianza. Los trabajadores de confianza quedan excluidos del régimen de esta ley, quienes únicamente disfrutarán de las medidas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social, de conformidad con los artículos 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o, 6o y 8o de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 25 de las Condiciones Generales de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal. Se han emitido diversas tesis de jurisprudencia en el que se detalla y especifica la limitación de sus derechos:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base,

⁹² *Ídem.*

como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado (Tesis: P. LXXIII/97).⁹³

En esta tesis se hace mención de los derechos que les corresponden a los trabajadores de confianza conforme lo establece la Ley del Servicio Civil para los trabajadores al servicio del Estado e indica que la propia ley les limita su derecho y se distinguen de los derechos o prerrogativas que tienen los derechos de base, pues los de confianza solo pueden disfrutar del derecho a la protección de su salario y de seguridad social, pero no de todos los que gozan aquellos trabajadores de base.

A continuación, se transcribe otro criterio jurisprudencial que establece que otra prerrogativa de la que los trabajadores de confianza no gozan es la de su estabilidad en el empleo, refiriéndose a los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado, Municipios, etc, indicando que estos trabajadores tampoco gozan del pago de indemnización constitucional o de reinstalación.

TRABAJADORES DE CONFIANZA. NO GOZAN DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO (ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DEL ESTADO, MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PÚBLICOS COORDINADOS Y DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER ESTATAL, LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO). Conforme al artículo sexto del Estatuto Jurídico citado, los trabajadores de confianza al servicio del Estado no están protegidos por el principio de estabilidad en el empleo, cuando su nombramiento se da por terminado o son despedidos, en virtud de que estos trabajadores no tienen derecho al pago de indemnización constitucional o reinstalación, en caso de verse separados de su trabajo según disposición expresa del artículo 6o. de dicho Estatuto Jurídico (Tesis II.1o.C.T. J/3).⁹⁴

La propia Constitución limita los derechos de los trabajadores de confianza, aunque expresamente se menciona que se incluye entre sus derechos el de seguridad social. Por otra parte, tenemos el artículo 133 constitucional que establece que además de la Constitución Mexicana son aplicables los Tratados Internacionales de los cuales sea parte y serán la ley Suprema de la Unión. En cuanto al tema laboral son aplicables los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, de los cuales México ha ratificado alrededor de 74 convenios, pero ninguno de ellos relacionado con los trabajadores de confianza, pero son

⁹³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: V, mayo de 1997. Tesis: P. LXXIII/97. Página: 176.

⁹⁴ Tesis II.1o.C.T. J/3, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. III, enero de 1996, p. 242.

aplicables para ellos lo relativos a medidas de seguridad e higiene, prestaciones, remuneración, entre otros. Las normas laborales en México distinguen a los trabajadores por diversos motivos: edad, sexo, actividad, confianza y estas subclasificaciones también afecta a los trabajadores de confianza.

Los trabajadores de confianza por su naturaleza son regularmente trabajadores con mayor grado de responsabilidad en atención a la tarea que desempeñan, pero la ley al referirse a las funciones de estos trabajadores no se invoca como una cualidad esencial por tener esta característica.

La Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, en la fracción II del artículo 6 se establece que serán considerados como trabajadores de confianza para el Poder Judicial: el Secretario General de Acuerdos, Secretario General del Consejo, Administrador Judicial, Contralor, Contador General, Oficial Mayor, directores, sub directores, visitadores, jefes de departamento, secretario auxiliar de la secretaria general, secretario de estudio y cuenta, coordinadores, sub jefes, delegados, secretarios de acuerdos, investigadores, conciliadores, mediadores, asesores, auxiliar del área penal, secretario actuario, analistas, médico legista, químico legista, profesionista especializado, notificador, cajero, auxiliar contable, en almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios, guardias de seguridad, personal técnico adscrito al área de informática, así como todos los trabajadores adscritos al nuevo sistema de justicia penal. La ley en comento, derivada de reformas, estableció que no se consideran trabajadores para los efectos de esta Ley a los magistrados, jueces y consejeros.

De igual forma la referida Ley, mediante el decreto número 204 establece los servicios a que tienen derecho los trabajadores, dentro de los cuales se contemplan a los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California y como parte de sus derechos de seguridad social se contemplan: derecho a la jubilación, pensiones por retiro de edad y tiempo de servicios o por invalidez, pensión por riesgo de trabajo ya por sí mismo o derivado de cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado, pensión por orfandad. También se establece que el Estado puede reconocer de forma voluntaria o por resolución judicial la antigüedad a sus trabajadores para la obtención de los beneficios, en este caso de pensiones y

jubilaciones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.⁹⁵

Para tener derecho a la jubilación se requiere que los trabajadores tengan como mínimo 60 años y treinta años de servicio e igual tiempo de contribución al Instituto. Se prevé la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios los trabajadores que hayan cumplido 60 años y tuvieran quince años como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. También se contemplan como derechos a los trabajadores adquirir viviendas y préstamos hipotecarios para estos. También se otorgan pensiones por invalidez y pensiones por causa de muerte.

El Poder Judicial del Estado de Baja California estableció, mediante acuerdo publicado en el Boletín Judicial del Estado de Baja California del 13 de diciembre del 2006, otorgar becas de estudio y de investigación a estos trabajadores,⁹⁶ que no es propiamente un acceso de derecho de seguridad social, pero ante la omisión de que estos trabajadores tengan condiciones generales del trabajo, se revise sus incrementos salariales y se verifique que efectivamente la autoridad pública patronal, cumpla cabalmente con las aportaciones de sus trabajadores de confianza, es al menos un beneficio que se dio, pero que no es suficiente, ya que como parte de su capacitación es necesario se sigan preparando en temas académicos.

Se tiene una deuda con estos trabajadores, ya que el Poder Judicial debe cumplir puntualmente con las aportaciones que les corresponde, velar por que sus trabajadores no solo tengan una garantía normativa, sino que ésta sea efectiva y que al llegar a la edad necesaria puedan acceder a su jubilación y pensión, es decir, que sus derechos sean respetados.

La categoría como trabajadores burócratas (en este caso los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California) no debe ser un factor determinante para el reconocimiento del derecho humano a la seguridad social de estos trabajadores. Ya con el hecho de ser trabajadores debe ser aplicable la armonización entre las leyes federales y locales en congruencia con el principio de igualdad. La seguridad social como derecho humano debe ser garantizado a toda persona por el simple hecho de serlo sin incidir la categoría del trabajador, pues es un derecho constitucional que implica el acceso a una serie de prestaciones mínimas.

⁹⁵ Artículo 64 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, consultable en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/30112018_LEYSERCI.PDF

⁹⁶ Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, *Boletín Judicial*, No. 11,005, vol. XLI, 13 de diciembre del 2006.

Conforme al Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023, actualmente son 1276 trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California a quienes se han realizado los descuentos para sus cotizaciones de forma discrecional. Los descuentos se han realizado en algunos de los trabajadores que demandaron judicialmente el reconocimiento de su derecho de antigüedad, acceso a su jubilación y pensión como la ley lo establece. El resto de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California se encuentran sin ninguna expectativa de poder acceder al mínimo vital que les permita llevar una vida digna, decorosa y en respeto de sus derechos.

El reconocimiento del derecho humano a la seguridad social de los trabajadores burócratas, en este caso los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, su categoría como tales, no debe ser un factor determinante, sino que por el hecho de ser trabajadores sea aplicable la armonización entre las leyes federales y locales en congruencia con el principio de igualdad. La seguridad social como derecho humano debe ser garantizado a toda persona por el simple hecho de serlo y no debe incidir la calidad de trabajador que se trate, pues es un derecho constitucional, que implica el acceso a una serie de prestaciones mínimas.

1.4.6 Marco jurídico de protección de las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California

Antes de iniciar al estudio del marco jurídico de protección de las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, hemos visto cómo el problema en los sistemas de seguridad social en nuestro país es recurrente en varios Estados de la República. Hemos observado a través del presupuesto de egresos del Poder Judicial y de diversas estadísticas que hemos incluido como este no se ha incrementado de una forma que contemple o incluya lo relativo al pago de pensiones para sus trabajadores de confianza y que con ello pueda resolverse.

Como se ha expuesto nuestra Constitución impone la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, respetar y proteger los derechos humanos y establece la prohibición de la no discriminación y por ello entraremos al análisis de las leyes que protegen el derecho de seguridad social de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California a fin de observar que a pesar de contar con instrumentos locales, nacionales e internacionales para su protección, estos no se ven efectivamente garantizados.

El marco jurídico que protege y garantiza el derecho de seguridad social de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California se encuentra regulado por los diversos instrumentos que le son aplicables y que deben ser observados, los que se relacionan de la siguiente manera:

a. Derecho a la seguridad social:

La Organización Internacional del Trabajo establece que la seguridad social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también la protección en forma de asistencia médica.

1. *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales.*

Artículo 9

Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Instrumentos legales con base social que obligan a los estados parte a reconocer y garantizar los derechos a la alimentación, a la vivienda, a la educación, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, entre otros derechos.

Como parte del interés en proteger los derechos de las personas en la etapa de su envejecimiento, se ha realizado un esfuerzo para proteger los derechos de las personas mayores

al acceso a ingresos, bienes y servicios, a un nivel de vida adecuado, a los servicios sociales y a la seguridad social.

Este fue una de las motivaciones para la creación de los sistemas de pensiones, para resolver institucionalmente el fin de la participación de los individuos en la fuerza laboral, pública o privada, y el funcionamiento de los servicios para proveerlos de ingresos que afectarán su consumo y calidad de vida, cuando son más vulnerables.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 4 constitucional, la garantía del derecho humano a la salud, que es la principal finalidad de la seguridad social y que se expresa por medio de: la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales. Siendo su objeto lograr el bienestar individual y colectivo del ser humano.

Los trabajadores al servicio del Estado tienen derecho al seguro social, conforme lo establecen los siguientes apartados:

Artículo 123 constitucional apartado B:

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

Fracción XI a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, no profesionales y maternidad, la jubilación la invalidez vejez y muerte.

Con los sistemas de pensiones se pretendió limitar el riesgo de la imprevisión mediante cotizaciones y reducir las anomalías del funcionamiento del empleo, pero hemos visto, enfrentan graves problemas en su financiamiento que ha sido motivo de reformas y cambios de modelos.

En Baja California la Ley del Instituto de Seguridad Social de los trabajadores al Servicio del Estado fue reformada en el 2015 para así incrementar las cotizaciones y regular el otorgamiento de las pensiones según la edad y años de servicios.

3. Legislación en Baja California

A. El Artículo 99 de la Constitución Política y Soberana del Estado de Baja California, establece las bases para los trabajadores al servicio de los Poderes de Estado y de los municipios y que la propia ley fijará cuales serán considerados como de base o de confianza.

El apartado B del referido artículo 99 señala que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, es la que establecerá las bases mínimas para regular el régimen de seguridad social que se logra a través de las aportaciones bipartitas de las cuotas del trabajador y de las aportaciones del ente

empleador, suficientes para cubrir accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, pensión, jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

A los trabajadores considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, y a los trabajadores de los organismos públicos incorporados conforme a los lineamientos establecidos en la ley de la materia, que en este caso corresponde a los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California.

B. La Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California en la fracción II del artículo 6 establece quienes serán considerados como trabajadores de confianza para el Poder Judicial.

C. El artículo 51 de la referida Ley indica que son obligaciones de las autoridades a que se refiere el artículo 1 de esta Ley:

I.- Preferir en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieren, a los que con anterioridad hayan prestado satisfactoriamente un servicio, a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón.

Para los efectos del párrafo que antecede, en cada una de las dependencias de las Instituciones Públicas se formarán los escalafones, de acuerdo con las bases establecidas en esta Ley.

D. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California mediante el Decreto No. 204 establece los servicios a que tienen derecho los trabajadores, dentro de los cuales se contemplan a los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California que forman parte de sus derechos de seguridad social y son: derecho a la jubilación, pensiones por retiro de edad y tiempo de servicios o por invalidez, pensión por riesgo de trabajo ya por sí mismo o derivado de cónyuge o concubinario del trabajador o pensionado, pensión por orfandad.

E. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California. En su Art. 15 establece que los magistrados, jueces y demás servidores y empleados de la Administración de Justicia, tienen derecho a ser jubilados en los términos que dispongan las leyes respectivas.

Estos son los preceptos legales que integran el marco jurídico de protección del derecho de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.

1.4.7 Procedimiento Judicial para el reconocimiento de antigüedad y pensiones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California

Los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, se enfrentan a juicios tortuosos, que desafortunadamente no han satisfecho la garantía efectiva que tienen derecho a que les sean otorgadas. Algunos han llevado sus juicios pero tienen que agotar para su reconocimiento el juicio ante el Tribunal de Arbitraje y posteriormente promover el Juicio de Amparo. Los trabajadores fueron amedrentados por la Autoridad patronal cuando intentaron unir esfuerzos para que se respetaran sus derechos y les inhibieron de reclamar sus derechos. Aquellos que se dieron por vencidos, decidieron renunciar al Poder Judicial y a la fecha no han logrado les paguen sus finiquitos por no encontrarse en las listas de prelación que para ello establece el ISSSTECALI.

1.4.7.1 Procedimiento judicial de primera Instancia: Tribunal de Arbitraje

De acuerdo con la ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, los trabajadores de confianza a fin de que se le garantice su derecho de reconocimiento de pensión y jubilación deben agotar la instancia ante la autoridad jurisdiccional Tribunal de Arbitraje, quien es la autoridad competente para ventilar las relaciones entre las autoridades patronales y sus trabajadores.

La Ley del estado establece las acciones que pueden interponerse por algún conflicto que pudiera surgir entre la autoridad patronal y sus trabajadores y las condiciones generales del trabajo, los nombramientos otorgados a favor de los trabajadores, estableciendo los términos en los cuales opera la prescripción y la caducidad de éstas. En este apartado se abordará el procedimiento ante las instancias jurisdiccionales.⁹⁷

El Tribunal de Arbitraje es competente para conocer y resolver los conflictos que se susciten entre las autoridades públicas patronales y sus trabajadores. La ley establece que no requiere forma o solemnidad especial en las promociones o intervenciones de las partes.

⁹⁷ Este procedimiento se regula por lo previsto en los artículos 107, 108-151 de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los municipios de Baja California, ley vigente en el año 2023, consultable en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/30112018_LEYSERCI.PDF

Dentro de este Procedimiento el recurso o medio de impugnación en contra de las resoluciones o acuerdos que versen sobre personalidad, competencia, admisión de pruebas, nulidad de actuaciones y el interés de terceros será el recurso de revisión.⁹⁸ Contempla como medios de prueba: la confesional, declaración de parte, documentales, informe de autoridad, testimonial, pericial, inspección, presuncional, instrumental de actuaciones, elementos aportados por los avances de la ciencia y la tecnología y aquellos medios de prueba que no sean contrarios a la moral y al derecho.⁹⁹

Aunque la ley indica que las resoluciones dictadas por el Tribunal de Arbitraje no admiten recurso alguno, lo cierto es que no hay Tribunal de alzada o segunda instancia, pero es procedente el Amparo Directo a fin de obtener el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del laudo que llegara a dictarse.

Como ocurre en la mayoría de los distintos procedimientos judiciales, y a pesar de que el procedimiento únicamente admite el recurso de revisión para los casos determinados por la ley y se establecen términos para cada etapa del procedimiento, en la práctica el exceso de trabajo en los tribunales hace imposible cumplir con los términos que la ley establece y se vuelven juicios engorrosos que no permiten a los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California acceder de forma inmediata al pago de sus pensiones y demás prestaciones que conforme a la ley se les debe otorgar.

Uno de los primeros asuntos que fue resuelto en Baja California en cumplimiento a dos ejecutorias de Amparo fue identificado como expediente 306/2011, del que se reclamó el reconocimiento de su antigüedad y pensiones entre otras prestaciones, donde la parte trabajadora estuvo inconforme con el laudo dictado dentro del procedimiento referido, interpuso el Amparo solicitando la Protección de la Justicia Federal, por lo que el Tribunal de Arbitraje en cumplimiento de la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado resuelto en una Sala Auxiliar en Los Mochis Sinaloa, en el que se le concedió el Amparo, dictando una nueva resolución.

La resolución de referencia marcó un parteaguas para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, quienes lograron se les reconociera su antigüedad y derecho a que se les otorgara su pensión, aunque por virtud de no haber realizado sus aportaciones conforme la ley establece aún se encuentra en vías de cumplimiento, en espera de

⁹⁸ Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los municipios de Baja California, artículo 118.

⁹⁹ *Ibidem*, artículo 126 BIS.

poder llegar a un acuerdo satisfactorio con ISSSTECALI y puedan regularse las aportaciones para entonces gozar de su derecho de pensión.

1.4.7.2 Juicio de amparo para la justiciabilidad del derecho social de pensiones

El juicio de amparo ya sea que se deriven de juicios o de actos concretos, complementan la justiciabilidad de los actos contrarios a los derechos humanos y es una herramienta indispensable por el incumplimiento de normas de derecho social.¹⁰⁰

Cuando se acude a la justicia constitucional u ordinaria para reclamar un derecho, significa que el medio administrativo no funcionó y se busca el medio jurisdiccional. Aquí es donde cobra gran relevancia el juicio de amparo. Su configuración deriva de la estructura constitucional con la finalidad de salvaguardar y proteger los derechos fundamentales.¹⁰¹ Como parte de la tutela judicial, el juicio de amparo funciona como un recurso de última instancia cuando, durante un procedimiento, se configuran violaciones a los derechos humanos que tienen consecuencias en la sentencia que pone fin al juicio. Este se denomina Amparo Directo.

Como lo indica el Dr. Isaac de Paz en el sentido de que aun cuando hay interpretaciones distintas en cuanto a la normatividad constitucional para la interpretación de la justiciabilidad de los derechos sociales a través de los juicios de amparo implican un modelo en formación en el que hay ventajas y desventajas que son importantes tener en cuenta, pero sigue siendo un instrumento necesario e indispensable para garantizar el respeto de los derechos sociales en nuestro país.¹⁰²

¹⁰⁰ De Paz, Isaac, *op. cit.*, p. 413.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.384.

¹⁰² Entre las *ventajas* concretas del amparo que refuerzan la *viabilidad sustantiva* de los derechos sociales tenemos que: permite aplicar el derecho internacional (adoptado como derecho interno vinculante) y complementa el programa normativo de las normas constitucionales bajo la misma validez y ámbito de coerción; legitimación activa de las personas que invocan la protección de intereses colectivos (mecanismo democrático e incluyente); los actos regulados por el amparo abarcan todas la esferas del derecho público; a partir de la Décima Época la SCJN el abordaje se encamina a la superación de las objeciones de los derechos sociales el amparo controla decisiones del poder relacionadas con leyes y actos aunque de forma inevitable se acerca a la justiciabilidad de políticas públicas; la estructura jurisdiccional de Poder Judicial Federal permite atender el cúmulo de demandas recibidas a través del control difuso de constitucionalidad; el amparo justifica el papel del juez constitucional como ente que inhibe las arbitrariedades de todas las autoridades y particulares; las decisiones de amparo directo e indirecto reflejan el uso creciente de los lineamientos internacionales para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales; el amparo actúa como mecanismo directo de revisión individual y colectivo; en casos concretos, la defensa de los derechos sociales es idónea a través del amparo; *ventajas y viabilidad procesal*: la legitimación activa mediante el interés legítimo y jurídico puede revisar la constitucionalidad de derechos colectivos y difusos; las medidas precautorias en amparo indirecto protegen en forma inmediata los bienes jurídicos de las pretensiones en amparo; los medios de prueba en el amparo representan equilibrio procesal y la posibilidad de contradicción entre las partes; las sentencias de amparo sobre normas generales pueden generar declaratorias generales de inconstitucionalidad; ahora bien tenemos algunas *desventajas orden sustantivo*: obedecen a la falta de subjetividad del derecho en el

Aun con ello, por las condiciones del amparo, se favorece la justiciabilidad de los derechos sociales gracias a su configuración dual: como un medio de control constitucional y en una de las herramientas de tutela de los derechos humanos ¹⁰³.

Por otra parte en cuanto a la no regresividad, como elemento indispensable en el respeto de los derechos sociales, la seguridad social carece de un trato normativo progresivo pues la Corte ha determinado que su modificación es una facultad legislativa pero el deber jurídico de las autoridades estatales no las eximen de su cumplimiento¹⁰⁴, que en el caso concreto es el respeto del derecho de los trabajadores al Servicio del Estado de sus derechos de seguridad social y en el caso específico de las pensiones a que tienen derecho.

En el tema de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, como vimos en el apartado anterior, antes de iniciar el Juicio de Amparo deben agotar el Procedimiento ante el Tribunal de Arbitraje. Aunque ha sido lento el avance para lograr el reconocimiento de antigüedad y demás prestaciones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, la resolución dictada dentro del expediente 306/2011 se debió a la herramienta que el trabajador pudo utilizar ante las violaciones de sus derechos fundamentales: el Juicio de amparo.

Posterior a estos juicios, varios trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California empezaron a reclamar sus derechos laborales, pero la autoridad patronal en lugar de respetar los derechos de sus trabajadores litigó los juicios, retrasando los procedimientos y, en algunos de ellos, empezaron a hacer los descuentos de forma discrecional de los porcentajes de aportaciones correspondientes.

Se considera relevante hacer notar, las consideraciones que se hicieron por parte del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California, en cumplimiento de la ejecutoria de amparo directo laboral 1338 y 1339/2013 dictado por el Pleno en la ciudad de Los Mochis Sinaloa por acuerdo del Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región, misma que fue dictada el seis de marzo de 2014, dentro del expediente 306/2011 del Tribunal de Arbitraje del Estado de Baja California a fojas 13 y 14 que me permito transcribir:

texto constitucional y a la falta de aplicación normativa en el complemento relativo a los lineamientos previstos en el derecho internacional; las *desventajas de orden procesal* radican en la evasión de los jueces constitucionales para aplicar directamente el derecho social y el litigio posterior a la ejecución del amparo, que puede llevar años. Cfr. De Paz, Isaac, *Constitucionalismo y Justiciabilidad de los Derechos Sociales*, pp. 516-518.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 512.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 510.

Y el actor siempre ha contado con la categoría de trabajador de confianza, dada la anterior controversia, fue impuesta a la patronal demandada la carga probatoria consistente en acreditar: Que ha proporcionado a la actora el acceso a una seguridad social integral en los términos del artículo 4 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de los Gobiernos y Municipios del Estado de Baja California, respecto de la cual tenemos la propia confesión expresa y espontánea de la demandada en el sentido , quien establece:”...nunca le fue otorgado por sus mandantes, ya que a la fecha la ley del Issstecali es una legislación vigente, misma que la patronal demandada está obligada a respetar y acatar en todos y cada uno de sus artículos y que para el trabajador pueda gozar del citado beneficio es necesarios que se cubran las cuotas y aportaciones al Instituto.... de lo cual tenemos la propia confesión expresa y espontánea de la demandada en el sentido de no haber proporcionado una seguridad integral de la parte actora, por considerar que la actora no cuenta con la categoría de base, sino que la misma desde su fecha de ingreso, empezó a laborar con la categoría de confianza y que de acuerdo con dicha categoría se le otorgó seguridad social.¹⁰⁵

La Autoridad consideró que era innecesario entrar a la valoración de los medios de prueba analizados y aportados por la parte demandada, dada la propia confesión expresa y espontánea en los términos del artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo, que hizo en el sentido de haber proporcionado la seguridad social de acuerdo a la calidad de confianza de la actora; el Tribunal consideró a ese respecto que la seguridad social del trabajador es una garantía que debe asegurarle el patrón durante la vigencia de la relación laboral, con independencia del carácter de base, de confianza, interino o permanente con la cual se contrata, derecho que se encuentra contemplado en la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal

El Tribunal consideró que la fracción XI del artículo 123 constitucional, relativo al derecho de seguridad social, se refiere sin lugar a duda a todos aquellos trabajadores que se encuentren al servicio del Estado, es decir, a los trabajadores de base o de confianza, pues así lo confirma la fracción XIV del mismo artículo al disponer que los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social. Sustento esta consideración en lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte al resolver el amparo directo en revisión 1033/94 el veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y siete, del que resultó la siguiente tesis:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.-El artículo 123, apartado B, establece cuáles son los derechos de los dos tipos de trabajadores: a) de base y b) de confianza; configura, además, limitaciones a los derechos de los trabajadores de confianza, pues los derechos que otorgan las primeras fracciones del citado apartado, básicamente serán

¹⁰⁵ Ejecutoria de amparo directo laboral 1338 y 1339/2013 dictado por el Pleno en la ciudad de Los Mochis Sinaloa por acuerdo del Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Quinta Región.

aplicables a los trabajadores de base; es decir, regulan, en esencia, los derechos de este tipo de trabajadores y no los derechos de los de confianza, ya que claramente la fracción XIV de este mismo apartado los limita en cuanto a su aplicación íntegra, puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social a que se refieren las fracciones correspondientes de este apartado B, pero no de los demás derechos otorgados a los trabajadores de base, como es la estabilidad o inamovilidad en el empleo, puesto que este derecho está expresamente consignado en la fracción IX de este apartado (Tesis P. LXXIII/97).¹⁰⁶

En la resolución referida no sólo se decretó la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley de ISSSTECALI, sino que también determinó que los trabajadores de confianza si tienen derecho a la seguridad social integral, y además se determinó en dicha resolución, que para que un trabajador pueda gozar de ella es obligación tanto del patrón como del trabajador el cubrir las cuotas y aportaciones que sean necesarias para que pueda disfrutar el beneficio de la seguridad social.

El Tribunal consideró que de acuerdo con el nuevo esquema constitucional los tribunales locales pueden ejercer un control difuso de constitucionalidad e inaplicar la norma si considera que no es conforme a la Constitución Federal o a los Tratados Internacionales, con la limitante de no realizar una interpretación o un pronunciamiento directo de la Constitución.

En el 2015 hubo reformas a las Leyes, y mediante el decreto 204 en atención a la reforma del artículo 1o constitucional, se modificó el artículo 1o de la Ley de ISSSTECALI, en el que ya no es exclusivo de los trabajadores de base acceder al derecho de seguridad social, sino de todos aquellos trabajadores considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California. Es decir, el activar la actividad jurisdiccional hasta el último recurso que es el Juicio de Amparo tuvo como consecuencia la modificación de las leyes aunado a las reformas constitucionales relativas.

Pero, además de tener que enfrentar el litigio de su asunto para el reconocimiento de sus derechos, otro obstáculo es que estos trabajadores están sujetos a otras prioridades de presupuesto que el Poder Judicial del Estado de Baja California establece cada año, sin que sean contemplados en los mismos. Los procedimientos judiciales para acceder al reconocimiento de antigüedad y derechos adquiridos para el pago de pensiones no se logran de inmediato, es un proceso que tarda años: si el laudo resulta contrario, el trabajador puede acceder al Juicio de Amparo, si finalmente logra una sentencia favorable, debe igualmente seguir impulsando para

¹⁰⁶ Tesis P. LXXIII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, mayo de 1997, p. 176.

lograr la efectividad de la resolución que le favorezca para después esperar a las listas de prelación realizadas en ISSSTECALI (las cuales son presupuestadas) para que, finalmente, pueda ver garantizado su derecho humano a la seguridad social.

Capítulo 2

Operación y financiamiento del sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California

En este capítulo vemos como se integra el Sistema de pensiones para los trabajadores del PJBC, y la problemática financiera que presenta el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del PJBC en el que se analizan diversos presupuestos de egresos del Estado de Baja California en forma comparativa y cómo éste impacta en el PJBC y, en específico, en el sistema de pensiones de sus trabajadores.

Vemos como se integran las pensiones para los trabajadores de base y de confianza conforme a la ley del ISSSTECALI y se identifican los Haberes del retiro para Magistrados, Jueces y recientemente para Consejeros de la Judicatura del PJBC que lo han solicitado y los diversos criterios jurisprudenciales que se han adoptado y que han ido sentando las bases para las resoluciones que han sido dictadas.

Se revisa el proceso para el presupuesto de ingresos y egresos de los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California (propio Poder Judicial, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) y se examina la dificultades que se presentan para que las pensiones de los trabajadores de confianza sean incluidas en el presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California.

2. 1 El problema financiero del sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California

El Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.¹⁰⁷ Esto tiene implícito la necesidad de impulsar y coordinar todo un aparato burocrático que desempeñe la pluralidad de tareas y funciones. Los titulares del referido apartado deben realizar gastos imprescindibles, tales como justicia, salud pública,

¹⁰⁷ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1985, p. 204.

educación, seguridad y todo lo que se relacione con la sobrevivencia y calidad de vida de los habitantes, así como del aparato estatal.

Primero definiremos a las finanzas públicas que es el estudio del conjunto de instrumentos relacionados con el gasto y el ingreso público; así como las funciones de planeación, programación, presupuesto y evaluación del financiamiento público. El registro estadístico del proceso de recolección de ingresos públicos, sus diferentes fuentes, su administración y aplicación en arreglo a los objetivos de la política económica, corresponde a la disciplina de las finanzas públicas.¹⁰⁸

Por otra parte, el balance económico del sector público es el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza de pagos, entre otros aspectos económicos.

Para que el Estado (incluyendo al Poder Judicial) pueda desarrollar sus funciones con un aparato burocrático adecuado, debe llevar una correcta planificación de su actividad financiera, misma que es aprobada por ley y por un período usualmente anual. Debe determinar con anticipación los acontecimientos financieros que comprenden los gastos a realizar en un período dado, a fin de satisfacer las necesidades colectivas, así como los recursos que se estima recaudar para atender a dichos gastos; lo anterior es conocido como Presupuesto.¹⁰⁹

Es importante distinguir que el Presupuesto Público es el principal instrumento de gestión del Estado a través de una asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos, acorde con la disponibilidad de los fondos públicos. Ahora bien, cuando no hay un adecuado manejo de las finanzas públicas, nos encontramos con el problema del déficit público que inicia desde el ámbito federal y es derivado de los ajustes y consideraciones tomadas por las diferentes administraciones y equipos económicos.

Por otro lado, un presupuesto equilibrado es una situación en la planificación financiera o en el proceso presupuestario en la que el total de ingresos previstos es igual al total de gastos planificados. En este caso, solo se da una reasignación de los recursos, puesto que, el gobierno

¹⁰⁸ LXII Legislatura del Congreso de la Unión, “*Manual para la Elaboración de Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación*”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México, p. 4, consultable en: https://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf.

¹⁰⁹ Díaz Grados, Jenny, “El principio de equilibrio presupuestal como límite constitucional en la negociación colectiva”, *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, México, vol. 6, núm. 1, enero-febrero 2022, p. 1380, consultable en: https://doi.org/10.781/cl_rcm.v6i.1580.

los retira de una parte del sector privado vía impuestos, para asignarlos a otros grupos del mismo sector privado.

Los ingresos presupuestarios se refieren:

A las contribuciones y sus accesorios que, de acuerdo con lo estipulado en el Código Fiscal de la Federación, están obligados a pagar las personas físicas y morales para sufragar los gastos públicos, en forma de: impuestos, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras y derechos; a los productos provenientes de las contraprestaciones por los servicios que proporciona el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado; y a los aprovechamientos derivados de funciones de derecho público distintos de los conceptos anteriores y de los ingresos por financiamiento. Además, se incluyen los ingresos que obtienen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, distintos de contribuciones a la seguridad social y financiamiento.¹¹⁰

Además, un presupuesto puede considerarse equilibrado a posteriori, una vez que se han producido y registrado los ingresos y gastos de todo un año.¹¹¹ El principio de equilibrio presupuestario supone que el volumen del gasto público ha de quedar limitado a los ingresos que reciba el Estado. La ausencia de equilibrio en el presupuesto puede provocar el superávit, cuando los ingresos superan a los gastos, es decir, el gobierno cuenta con un ahorro que se puede canalizar a incrementar la inversión y el consumo; también puede provocar un déficit cuando sucede que los gastos son mayores a los ingresos.¹¹² El déficit presupuestario es un indicador de una precaria salud financiera y el ahorro, la inversión y el consumo del sector público se reducen y se incrementan los del sector privado. Según Dornbush y Fischer,¹¹³ el déficit presupuestario se produce cuando los gastos totales del Estado (formado por compras de bienes y servicios y transferencias) exceden los ingresos del Estado (formado por los impuestos que éste recauda). Está ligado generalmente al presupuesto del Estado, ya que hace referencia al déficit fiscal previsto por el gobierno al realizar los presupuestos del periodo siguiente.

Las crisis económico-financieras han provocado un desequilibrio en las cuentas públicas, dejando como legado la necesidad de generar estrategias de acción que tengan como prioridad salvaguardar la estabilidad financiera para lograr un presupuesto sostenible.

¹¹⁰ LXII Legislatura del Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 7.

¹¹¹ Domínguez, Miriam, “Equilibrio Presupuestario”, *Plataforma Digital de Economía, Derechos y otras Ciencias Sociales y Humanas*, Noviembre 2021, consultable en: <https://leyderecho.org/equilibrio-presupuestario>.

¹¹² García Trejo, Walter, “Principios reguladores en la ejecución del presupuesto en la administración pública federal”, *Revista Contaduría Pública: IMPC*, febrero 2020, consultable en: contaduriapublica.org.mx.

¹¹³ Dornbush, R. & Fisher, S., *Macroeconomía*, 6a., McGraw-Hill, Madrid, 1994, p. 84.

Concretamente, ese desequilibrio se visualiza en un descontrol del déficit público, desajustes entre ingresos y gastos públicos, incrementos de deuda pública, entre otros factores, y dan lugar a la aparición de mecanismos de consolidación o reglas fiscales.¹¹⁴

Por este motivo, uno de los mayores retos en el futuro económico y social de nuestro país son las pensiones ya que el grupo de personas mayores de 65 años crecerá rápidamente como proporción de la fuerza laboral; además, la debilidad fiscal crónica en los tres órdenes de gobierno y la falta de racionalidad en el diseño de los cientos de esquemas pensionarios convierten a las pensiones en una bomba de tiempo. Constituyen una carga del 15% del Presupuesto de Egresos y, en muchos casos, sus montos son insuficientes para una vida digna de las personas beneficiadas. Actualmente, las pensiones carecen de estructura y representan tres riesgos para el futuro de México: pauperización de los adultos mayores; inviabilidad financiera de muchos esquemas y una carga fiscal sobre un grupo de trabajadores activos relativamente pequeño.¹¹⁵

Como contraparte de las crisis, en muchas sociedades peligra la protección de los derechos sociales, entre ellos los prestacionales y, en especial, el de seguridad social ya que, entre dichas medidas, se recogen reglas tendientes a limitar el gasto público social. Por ejemplo, en la década de los ochenta, a fin de sanear las finanzas en México se realizó una apuesta neoliberal basada en la apertura comercial, privatización de las empresas estatales, reforma fiscal, liberalización financiera, liberalización de la inversión extranjera directa y desreglamentación de las actividades económicas.¹¹⁶ Dentro de este nuevo sistema económico, se implementó la política de austeridad que obligó al Estado a recortar los gastos sociales e inversión, reduciendo su carácter benefactor que tradicionalmente había desempeñado.¹¹⁷

¹¹⁴ Balestero Casanova, Magdalena, “Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. Principio de garantía de la seguridad social”, *Revista de Derecho*, No. 24, julio-diciembre 2021, consultable en: <https://doi.org/10.22235/rd4.475>.

¹¹⁵ Ramírez Grajeda, Mauricio, “Las Pensiones en México: Crónica de una crisis anunciada”, *El Economista*, Mayo 2021, consultable en: <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Las-pensiones-en-Mexico-Cronica-de-una-tesis-anunciada-20210521-0088.html#>.

¹¹⁶ Guillén-Romo, Héctor, “El Dogma de las finanzas sanas en México”, *Investigación Económica*, vol. 51, núm. 200, abril-junio, 1992, consultable en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Investigacioneconomica/1992/vol51/no200/2.pdf>.

¹¹⁷ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Porrúa, México, 3a., 2019, pp. 250-251. El modelo de seguridad social que se estableció en forma predominante en América Latina durante la primera mitad del siglo XX era parte de un pacto social que consistía en que el gobierno protegía a las empresas, las empresas protegían a los trabajadores, y trabajadores y empresas contribuían conjuntamente a mejorar las condiciones sociales financiando los sistemas de seguridad social y los programas de capacitación laboral ofrecidos a los

Posteriormente, para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas el Sector Público, se establecieron mecanismos que le permiten allegarse de recursos. Como aproximación de las reglas fiscales, Blanco¹¹⁸ explica que bajo dicha denominación se pueden incluir normas jurídicas, constitucionales o legales, que establecen límites duraderos a ciertos elementos de las finanzas públicas, como son la deuda pública y/o el gasto público.

Para la regulación del sistema fiscal, el Estado Federal Mexicano se fundamenta en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que es obligación de los mexicanos contribuir a los gastos públicos, tanto de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De lo anterior, se desprenden los denominados principios de justicia fiscal o tributaria a los cuales se deben ceñir todas las contribuciones, tales como los de generalidad, obligatoriedad, destino al gasto público, proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria.

Dentro del sistema fiscal mexicano tenemos el principio de legalidad, que se refiere a que las contribuciones (impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras) deben estar establecidas por autoridad competente y en Ley, en la que se establezcan todos los elementos de la contribución.

Ahora bien, el fundamento constitucional de la seguridad social en México descansa en el artículo 123 Constitucional, apartado A, fracciones XII, XIV, y XXIX y en el apartado B

trabajadores formales, dejando al gobierno el financiamiento de los servicios de protección social para el resto de la población. Entre los primeros regímenes de pensiones que se establecieron destacan los de beneficios definidos, donde las pensiones y otras prestaciones que se otorgan están casi siempre especificadas con relación al salario del trabajador. Estos regímenes están basados en el principio de solidaridad y son generalmente administrados por el Estado o un organismo de derecho. Después de las crisis financieras, los seguros sociales latinoamericanos vieron la luz bajo el sistema de reparto (beneficios), en el cual se reserva una partida adecuada del ingreso actual por concepto de las cuotas de seguridad social, destinada al sector de la población que ya no se encuentra activa. Por un lado, las cotizaciones de los actuales asegurados cubren los montos de las pensiones vigentes y, al mismo tiempo, se garantiza el derecho de los asegurados cotizantes garantizando su ingreso económico al presentarse la contingencia inevitable de la vejez. En los años setenta, a fin de evitar un colapso financiero, Chile planteó un nuevo modelo económico de su sistema de seguridad social a través del cual se transfiere la administración de los seguros de pensiones y jubilaciones a entidades privadas. Veinte años después otros países latinoamericanos, entre ellos México, deciden cambiar su modelo de sistema de seguridad social sustituyendo su sistema de reparto (beneficio) por los de capitalización. En el sistema de capitalización (en detrimento de la solidaridad social) se permite que las sumas acumuladas, provenientes del ahorro individual efectuado durante todo el trayecto de la vida laboral de un trabajador, determinen el monto de las pensiones, al mismo tiempo que el Estado se capitaliza gracias a una nueva fuente de dinero seguro y fresco.

¹¹⁸ Blanco, A., “Las reglas fiscales y la constitución uruguaya”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Scielo Uruguay, No. 49, 2020, consultable en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301-06652020000202107.

fracciones XI, XIII, XIII bis y XIV. Tratándose de la seguridad social entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y sus trabajadores, donde se contempla en el inciso a) de la fracción XI del apartado referido, que cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación la invalidez, vejez y muerte; por otra parte, la fracción XIV dispone que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que estas personas disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.¹¹⁹

Además, la fracción VI del Artículo 116 Constitucional establece 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.

Por otro lado, Gustavo Arce define seguro social como:

El instrumento del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo algunos de éstos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.¹²⁰

Por lo que las cuotas obrero-patronales, son el total de aportaciones que deben hacerse en el ámbito de seguridad social para los trabajadores de una empresa o autoridad como patrón en el que se asegura al trabajador tres grandes beneficios: salud, retiro y vivienda.

Las aportaciones de seguridad social tienen su fundamento en la prestación del trabajo y su apoyo legal en lo dispuesto en el artículo 123 de la Carta Magna y sus leyes reglamentarias. Es por ello que, con la observancia fiscal, se busca promover y conferir primacía al cumplimiento voluntario de las obligaciones de seguridad social; en particular, del pago puntual y correcto de las contribuciones obrero-patronales por medio de mecanismos de control, tanto operativo como indirecto.¹²¹

Conforme al Código Fiscal de la Federación, las aportaciones de seguridad social, es decir, las cuotas obrero-patronales son contribuciones. En otras palabras, las cuotas que los

¹¹⁹ Ponce De León Armenta, Luis M., “El Sistema Jurídico de la Seguridad Social en México”, *Revista Jurídica de la UNAM*, consultable en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/2493/2749>.

¹²⁰ Arce Cano Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, Porrúa, México, 1972, p. 15.

¹²¹ López Castañeda, Norma Gabriela, “Seguridad Social: Panorama 2022”, *Contaduría Pública*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Año 50-594, febrero, 2022, p.30-35, consultable en <https://www.ccpslp.org.mx/news/20220201164429.pdf>.

obreros y patrones pagan tienen la misma naturaleza jurídica que los impuestos o contribuciones, por lo que su cobro puede realizarse de igual manera que los impuestos, es decir, a través del llamado procedimiento administrativo de ejecución fiscal o procedimiento económico coactivo.¹²²

El Código Fiscal de la Federación establece que las aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en la ley, a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en cumplimiento de sus obligaciones por la ley en materia de seguridad social o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.¹²³

Para mejor comprensión del funcionamiento de las aportaciones, es necesario analizar los elementos de las aportaciones a Seguridad Social. Primero se analizarán para las contribuciones en general para abordar las contribuciones de seguridad social:

1.- Sujetos: Activo y Pasivo.

a) El Sujeto Activo siempre lo será el Estado (federación, estados o municipios) conforme lo dispone el Art. 31 fracción IV de la Constitución Federal). En nuestro Sistema Fiscal mexicano los sujetos activos de la obligación contributiva o tributaria son los mismos que la Carta Magna establece y se contemplan algunos órganos facultados para exigir el cumplimiento de la obligación contributiva o tributaria tales como: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional de Vivienda para los trabajadores, Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado, Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México. De las Estatales: Las Entidades Federativas por conducto de la Secretaría de Finanzas, Tesorerías Generales, Delegaciones de las Secretarías y de las Municipales: los municipios por conducto de sus respectivas tesorerías y las delegaciones de las anteriores.¹²⁴

Fernández Martínez considera que el legislador contempla las aportaciones de seguridad social con el carácter fiscal en la Ley de Ingresos de la Federación, Código Fiscal de la Federación, con la finalidad de facilitar su cobro por los organismos descentralizados, en virtud

¹²² Macías Valadez, Pablo Chevez, “Implicaciones de los cambios fiscales en la afiliación de las personas físicas”, *Boletín Técnico Ejecutivos de Finanzas* (34), 2005, consultable en: https://www.imef.org.mx/publicaciones/boletinestecnicosorig/BOL_34_05_CTN_SS.PDF.

¹²³ Código Fiscal de la Federación, Art. 2 fracción II, consultable al 19 de Agosto del 2022 en : <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>

¹²⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 6a., Limusa, México, p. 95.

de que pueden aplicar el procedimiento administrativo de ejecución, dotándolos de un instrumento indispensable para que se cobren en forma oportuna, rápida y sencilla las aportaciones de Seguridad Social no cubiertas por los sujetos obligados dentro de los plazos legales respectivos, en los términos de las leyes correspondientes.¹²⁵

La obligación principal de los sujetos activos es la de recaudar o percibir el producto de contribuciones, por conducto de los órganos debidamente facultados para ello, que son las oficinas recaudadoras.

b) El Sujeto Pasivo: Los sujetos pasivos de las aportaciones de seguridad social, lo son las personas físicas y morales que tengan obligaciones en materia de seguridad social, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 123 apartado A, fracciones XIV, XXIX y XII, de la Constitución Federal; así como las personas que se beneficien en forma especial por los servicios de seguridad social proporcionados por el Estado o los organismos descentralizados.

c) El objeto: Está constituido por la situación jurídica o de hecho prevista por la ley como generadora de la obligación contributiva o tributaria. También se le conoce como hecho imponible.

El objeto puede ser una cosa, mueble o inmueble, un documento, un acto o una persona, el consumo o la producción de una cosa.

d) Unidad Fiscal: Está constituida por la cosa o cantidad delimitada en medida, número, peso, sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de contribución, y que sirve para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.

e) Cuota de la Contribución: Es la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad fiscal. También llamada tipo de cuota cuando se expresa en forma de tanto por ciento

Las cuotas de las contribuciones pueden ser de los siguientes tipos:

Cuotas de derrama o contingencia. Para fijarlas, se debe determinar, primeramente, la cantidad que se pretende obtener como rendimiento de la contribución, para distribuirla entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta la base, para calcular la cuota que le corresponde a cada unidad fiscal.

Cuotas fijas. Se presentan cuando la ley señala la cantidad exacta que debe pagarse por unidad fiscal.

¹²⁵ Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, México, 1998, p. 218.

Cuota proporcional. Se presenta cuando se señala un tanto por ciento, cualquiera que sea el importe de la base.

Cuota progresiva. Existe cuando el tanto por ciento aumenta a medida que aumenta el importe de la base gravable, entre un mínimo y un máximo.¹²⁶

Cabe destacar que el financiamiento del seguro social en México corresponde al modelo contributivo, que basa la financiación en la cotización de los sujetos obligados. Por ello, debemos entender que una cotización es la obligación, impuesta por la Ley a ciertos individuos y entidades, de contribuir al sostenimiento de las cargas económicas de los regímenes de previsión o de seguridad social, de acuerdo con ciertos criterios, también fundados legalmente.¹²⁷

Es necesario resaltar que las principales características de los seguros sociales en México son:

1. **Ámbito objetivo:** no se cubren todas las necesidades ni todos los riesgos de los asegurados, sólo lo que se encuentra explícitamente contenidas en las leyes y toma como base los porcentajes de las cotizaciones.
2. **Gestión:** pluralidad de entidades gestoras.
3. **Financiamiento:** en algunos bipartita en otros tripartita y la cantidad a cotizar se integra como un porcentaje del salario integrado del trabajador.¹²⁸

En nuestro país contamos con 21 institutos gestores de seguros sociales estatales, los cuales tienen como principal encomienda dotar del seguro de pensiones a los trabajadores al servicio de las entidades estatales, entre los que se encuentra el ISSSTECALI en el Estado de Baja California, que incluye a los trabajadores del Poder Judicial.

El otorgamiento de las prestaciones de los seguros sociales a sus derechohabientes se encuentra regulado en las legislaciones propias de cada entidad gestora de los seguros, donde se incluyen apartados que permiten al beneficiario de la prestación exigirla, con los mecanismos

¹²⁶ *Op. cit.*, (Fernández Martínez, Refugio..., *Derecho Fiscal*, México, 1998, p. 157).

¹²⁷ Borrajo, Da Cruz, *Estudios Jurídicos de Previsión Social*, Aguilar, Madrid, 1962, p. 101.

¹²⁸ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, Porrúa, México, 3a., 2019, p. 170.

jurídicos que la misma ley le confiere, aunados a los procesos jurídicos que, en su caso, correspondan en lo laboral o fiscal.¹²⁹

Como se ha dicho, el problema más grave con el que se han enfrentado los Estados, respecto a la Seguridad Social y en el caso específico de las pensiones, ha sido el referente a su financiación. Tradicionalmente, las formas principales de recaudar fondos para la Seguridad Social han sido las cotizaciones y los impuestos.¹³⁰

Otro tema que tiene relación con las finanzas de los Estados y que influye en los sistemas de pensiones es lo relativo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creado en 1989 mediante la publicación de la Ley de Coordinación Fiscal, con el objetivo de dar congruencia a los ordenamientos tributarios de la Federación con los de los estados, los municipios y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), además de establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir esas participaciones y fijar la reglas de colaboración administrativa.¹³¹

Cabe destacar que los recursos que transfiere la Federación hacia las entidades y municipios son de gran importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales. Estas transferencias federales significan la principal fuente de recursos de los estados y municipios con que cuentan para su desarrollo y financiamiento, pero también ha sido motivo de sobreendeudamientos, malos manejos y dependencia del estado sobre las aportaciones que realice el Gobierno Federal.

Como parte de esa Coordinación Fiscal, en el análisis de los recursos federales incluidos en el proyecto de egresos de la Federación 2022 para el Estado de Baja California, en la descripción de los componentes de gastos federalizado se encuentra el rubro *Ramo 33 aportaciones Federales* que constituye parte del gasto programable y cuya asignación es considerada como una provisión programada que debe cumplirse independientemente de la evolución de la recaudación. Los recursos de este ramo están etiquetados, es decir, tienen un destino específico en el gasto de las entidades Federativas, entre los que se incluye el rubro

¹²⁹ Ledezma Martínez, José Sergio, “Seguridad Social y Derechos Humanos en México”, *Contaduría Pública*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Año 50-594, febrero, 2022, pp.36-40, consultable en: <https://www.ccpssp.org.mx/news/20220201164429.pdf>.

¹³⁰ Rodríguez-Piñero, M., “La Seguridad Social ante la crisis Económica”, *Papeles de Economía Española*, No.12/13, 1981, pp. 139-151.

¹³¹ De Miguel Calzado, María de Jesús, “Coordinación Fiscal”, *Revista Jurídica de la UNAM*, consultable en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1910/12.pdf>.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. El monto de este fondo se destina exclusivamente, entre otras cosas, para el saneamiento del sistema de pensiones.¹³²

Ahora bien, como parte de las finanzas públicas y de forma particular en el Estado de Baja California, la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto legislativo que termina impactando en los Poderes y en los organismos descentralizados de los que se conforman; éste ha constituido negociación entre poderes, grupos parlamentarios y diversos grupos de interés. La descoordinación entre ámbitos de gobierno, vacíos legislativos, operativos e incorrectas decisiones administrativas de gobiernos pasados han provocado un sobreendeudamiento.

Particularmente, el Estado de Baja California tiene un problema financiero en el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial y para ello analizaremos cómo ha sido el comportamiento de la situación financiera del Poder Judicial del 2015 a la fecha.

A fin de establecer su presupuesto de Egresos anual, el Poder Judicial debe presentar ante el Poder Ejecutivo su propio Proyecto de Presupuesto de Egresos, para que se incorporen las ayudas, subsidios o transferencias que le correspondan en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, en los términos del artículo 29 de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

De igual forma existe la obligación de la persona titular del Ejecutivo en presentar cada año al H. Congreso del Estado de Baja California, a más tardar el día primero de diciembre, los Proyectos de Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos para el Ejercicio Fiscal siguiente,¹³³ y el Congreso del Estado es el ente público facultado para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, para lo cual debe considerar: 1) Que no sea menor al aprobado para el ejercicio anual anterior, 2) que la modificación sea por causa justificada y fundada, y 3) que el presupuesto esté vinculado a la aplicación del Plan de Desarrollo Judicial vigente.¹³⁴

¹³² Herrera González, Vladimir, *Análisis de los Recursos Federales Identificados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 Baja California*, Dirección General de Finanzas, Septiembre 2021, Senado de la República, p. 13, consultable en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/23456789/5396>.

¹³³ De acuerdo con lo dispuesto con el artículo 49, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y el artículo 34, fracción III, de la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

¹³⁴ De acuerdo con el artículo 65, último párrafo, en relación con el artículo 90, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

De acuerdo con la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, para optimizar los recursos presupuestales que les sean asignados, el Poder Judicial deberá planear, programar, presupuestar, controlar, evaluar y vigilar sus actividades con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, perspectiva de equidad de género, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.¹³⁵ Además, a través de su Unidad administrativa, coordinará las actividades de programación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación del gasto público, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.¹³⁶

El presupuesto de egresos comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos realizan los sujetos de la presente Ley, y en su caso, la información complementaria que emita el Consejo. Deberá formularse basado en resultados de acuerdo a los indicadores de gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño y las asignaciones presupuestales procurarán atender los resultados de la evaluación del desempeño de los sujetos de la presente Ley que realicen las instancias técnicas competentes, considerando los avances logrados en los programas, objetivos y metas.¹³⁷ El presupuesto del Poder Judicial se elaborará por ramo, capítulo, concepto y partida de acuerdo a la calendarización que al efecto se establezca; dichas definiciones se sujetarán a lo que establezca el CONAC, y en su caso, la información complementaria que emita el Consejo.¹³⁸

Para la integración de los Presupuestos de Egresos, los sujetos contemplados por la Ley deberán establecer catálogos que permitan ordenar de forma sistemática y homogénea todos los conceptos de gastos de acuerdo con la naturaleza de los mismos.

Conforme a lo dispuesto por el último párrafo del artículo 65 de la Constitución Local, el Presupuesto del Poder Judicial debe remitirse al Ejecutivo para incluirlo en el proyecto Presupuestal del Estado, a fin de incorporar los recursos financieros disponibles y acorde al equilibrio financiero para la distribución de los recursos entre los tres Poderes del Estado. La Secretaría de Hacienda será la encargada de formular, considerando las propuestas que le presente el Poder Judicial, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública

¹³⁵ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 4.

¹³⁶ *Ibidem*, Artículo 6.

¹³⁷ *Ibidem*, Artículo 24.

¹³⁸ *Ibidem*, Artículo 25.

Centralizada del Poder Ejecutivo.¹³⁹ Anualmente el Poder Judicial presenta el Proyecto de Egresos que la Legislatura del Estado analiza y ajusta, contrastado con lo que el Poder Ejecutivo tenga proyectado para el ejercicio fiscal y así definir cuál será, finalmente, el presupuesto aprobado.

Del 2015 a la fecha, los ejercicios fiscales para el Poder Judicial han sido aumentados en forma mínima (véase Cuadro 2.1), a pesar del déficit presupuestal que ha presentado derivando en problemas financieros en varias áreas, entre ellas el sistema de pensiones de sus trabajadores.¹⁴⁰ Se contempla este periodo de tiempo, porque fue precisamente en el año 2015 que se dio la reforma a la Ley de ISSSTECALI en el que se incorporó a los trabajadores de confianza para garantizar su derecho de seguridad social, incluido el derecho de estos trabajadores a acceder a tener una pensión y jubilación.

Cuadro 2.1. Proyecto de presupuesto Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California, 2015-2022

Ejercicio fiscal	Proyecto de presupuesto de Egresos del Poder Judicial			Presupuesto aprobado por el Congreso para el Poder Judicial del Estado		
	Presupuesto total solicitado	Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California	Presupuesto del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia	Presupuesto total autorizado	Presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California	Presupuesto del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia
2015	\$956'696,146.00			\$894,811,981.31	\$847'889,767.00	\$46,992,214.00
2016	\$1,559'490,422.90			\$958'833,116.91	\$918'373,666.71	\$40'459,450.20
2017	\$1,313'810,681.00			\$942'511,147.71	\$902'976,929.71	\$39'534,218.00
2018	\$1,449'103,349.00	\$1,408'045,868.00	\$41'057,481.00	\$964'835,919.12	\$902'166,796.07	\$62'669,123.05
2019	\$1,468'295,704.00	\$1,425'490,892.00	\$42'804,812.00	\$1,000'000,000.00	\$957'195,188.00	\$42,804,812.00
2020	\$2,011'482,770.00	\$1,943'154,170.00	\$68'328,600.00	\$1,000'000,000.00	\$931'671,400.00	\$68,328,600.00
2021	\$2,258'299,039.51	\$2,209'450,921.89	\$48'848,117.62	\$1,000'000,008.00	\$951'151,833.00	\$48,848,117.00
2022	\$1,422'192,681.45	\$1,358'746,206.45	\$63'446,475.00	\$1,184'806,100.00	\$1'121,359,625.0	\$63'446,475.00

Fuente: Elaboración propia con información de los Proyectos de presupuesto Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California, 2015-2022.

A partir de la reforma del 2015 a la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, el Poder Judicial del Estado fue

¹³⁹ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 30.

¹⁴⁰ Todas las cantidades monetarias presentadas a continuación son en pesos mexicanos.

obligado a considerar las aportaciones para sus trabajadores de confianza en el área de seguridad social, incluyendo pensiones y jubilaciones, pues antes de la reforma no era una obligación patronal garantizar la seguridad social de estos trabajadores.

Como vimos en el cuadro que se insertó se advierten los aumentos mínimos de los Ejercicios Fiscales aun con las reformas de ley, que implicaban la integración al régimen de pensiones y jubilaciones del ISSSTECALI a los trabajadores de confianza y que a la fecha no se ha realizado de manera completa.¹⁴¹

De los proyectos de Egresos del Poder Judicial, me permitiré enfatizar lo relativo al rubro de los Trabajadores del Poder Judicial y que contempla los conceptos de fondos de pensiones entre otros. Se darán como referencia de los años 2017 al 2022, cuando se encontraba vigente la reforma del 2015 de la Constitución de Baja California y de la Ley de ISSSTECALI que incorpora a los trabajadores de confianza del Poder Judicial al sistema de pensiones como parte de su Seguridad Social.

A continuación se presenta el proyecto presupuestado para el ejercicio fiscal 2017 (Figura 2.1):

¹⁴¹ Con fundamento en el artículo 99, apartado B de la Constitución Política Local; en el artículo 51 inciso VI de la Ley de Servicio Civil Local; en el artículo 1, fracción I de la Ley del ISSSTECALI, y el artículo 5 de la Ley que Regula a los Trabajadores.

Figura 2.1. Presupuesto total por Partida, ejercicio fiscal 2017

PARTIDA		PARCIAL	TOTAL POR CONCEPTO	TOTAL
NÚMERO	DESCRIPCIÓN			
11301	Sueldo tabular al personal permanente	\$5,058,029.55		
	Concepto 110000 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER PERMANENTE		\$5,058,029.55	
13101	Primas por años de servicios efectivos prestados	\$52,633.00		
13202	Prima vacacional	\$669,606.30		
13203	Gratificación de fin de año	\$2,043,908.01		
13401	Compensaciones	\$5,092,019.25		
	Concepto 130000 REMUNERACIONES ADICIONALES Y ESPECIALES		\$7,858,166.56	
14101	Aportaciones patronales de servicio médico	\$717,368.90		
14102	Aportaciones patronales de fondo de pensiones	\$643,566.78		
	Concepto 140000 SEGURIDAD SOCIAL		\$1,360,935.68	
15401	Canasta básica	\$550,792.33		
15402	Bono de transporte	\$305,148.39		
15403	Previsión social múltiple	\$1,166,941.50		
15404	Incentivo a la eficiencia	\$260,537.35		
15405	Bono por buena disposición	\$129,528.75		
15406	Fomento educativo	\$208,209.73		
	Concepto 150000 OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS		\$2,621,158.05	
17101	Estímulo por productividad	\$18,714,997.48		
	Concepto 170000 PAGO DE ESTÍMULOS A SERVIDORES PÚBLICOS		\$18,714,997.48	
	10000 SERVICIOS PERSONALES			\$35,613,287.32

Fuente: Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*, <http://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2017/ProyectoPpto2017PartidaFA.pdf>.

En la figura anterior, se observan las cantidades de aportaciones del Poder Judicial como patrón, en el que no se especifica si ese fondo de pensiones contempla a los trabajadores de confianza.

Para el ejercicio 2018, se incluyó al personal de confianza para ser integrados al régimen de seguridad social (Figura 2.2).

Figura 2.2. Impacto personal de confianza a integrarse al régimen de seguridad social, ejercicio fiscal 2018

PERSONAL DE CONFIANZA A INTEGRARSE AL REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL 2018	
PLANTILLA GENERAL PODER JUDICIAL Y FONDO AUXILIAR	\$22,081,441.12

Fuente: Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*, <http://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2018/ImpactoSeguridadSocialConfianza.pdf>.

Este fue el Proyecto presupuestal para el ejercicio fiscal 2018, donde se arroja la cantidad de \$611,146.17 por concepto de aportaciones patronales de fondo de pensiones, entre otros rubros, para el personal del Poder Judicial (Figura 2.3):

Figura 2.3. Proyecto presupuestal del Fondo Auxiliar de Administración de Justicia, ejercicio fiscal 2018

FONDO AUXILIAR PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DEL ESTADO				
PROYECTO PRESUPUESTAL 2018				
PARTIDA	CONCEPTO	FONDO AUXILIAR	INSTITUTO DE LA JUDICATURA	TOTAL
11301	Sueldo tabular al personal permanente	3,312,337.87	1,779,563.35	5,091,901.22
13101	Primas por años de servicios efectivos prestados	45,427.90	10,015.60	55,443.50
13202	Prima vacacional	421,571.71	256,628.42	678,200.13
13203	Gratificación de fin de año	1,253,553.30	805,139.18	2,058,692.48
13401	Compensaciones	2,790,567.66	2,471,326.96	5,261,894.62
14101	Aportaciones patronales de servicio médico	473,119.90	236,820.09	709,939.99
14102	Aportaciones patronales de fondo de pensiones	431,398.94	179,747.23	611,146.17
15401	Canasta básica	388,600.81	156,580.71	545,181.52
15402	Bono de transporte	207,549.86	90,723.62	298,273.48
15403	Previsión social multiple	745,672.03	331,409.81	1,077,081.84
15404	Incentivo a la eficiencia	173,528.43	73,205.74	246,734.17
15405	Bono por buena disposición	77,717.27	34,541.00	112,258.27
15406	Fomento educativo	140,378.36	58,309.94	198,688.30
17101	Estímulo por productividad (Incent.Trimestral)	232,800.00	158,274.88	9,030,106.92
Total Grupo 10000 Servicios Personales		\$ 10,694,224.04	\$ 6,642,286.53	\$ 25,975,542.61

Fuente: Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*, <https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2018/ImpactoSeguridadSocialConfianza.pdf>

También dentro de este ejercicio fiscal se contemplaron a aquellos trabajadores que ya alcanzaban el derecho a jubilarse, siendo todos estos trabajadores de base con 30 años de antigüedad dentro del Poder Judicial, por lo que fueron incluidos en el Proyecto de presupuesto de Egresos, observando que ascendía a la cantidad de \$17'447,487.51.¹⁴²

Para el ejercicio fiscal 2021, se hizo un presupuesto de egresos comparativo con el ejercicio fiscal 2020, donde se incluyeron las aportaciones patronales para las pensiones, las pensiones y jubilaciones por convenio, entre otros, dentro del rubro de servicios personales (Figura 2.4):

¹⁴² Poder Judicial de B.C., *Personal con derecho a jubilarse, ejercicio fiscal 2018*, consultable en: <https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2018/PersonalDerechoJubilacion.pdf>.

Figura 2.4. Comparativo: Proyecto de Presupuesto 2021 vs. Presupuesto devengado proyectado al cierre del 2020

CUADRO COMPARATIVO: PROYECTO DE PRESUPUESTO 2021 Vs. PRESUPUESTO DEVENGADO PROYECTADO AL CIERRE DEL EJERCICIO 2020								
CAPÍTULO	PARTIDA ESPECIFICA		PRESUPUESTO DEVENGADO			PROYECTO PRESUPUESTAL 2021	COMPARATIVO	
			Al mes de octubre de 2020	Proyectado noviembre-diciembre 2020	Proyectado al Cierre 2020		Proyecto de Presupuesto 2021 Vs Presupuesto Devengado Proyectado al Cierre del Ejercicio 2020	
	Número	Descripción					Cantidad	%
		TOTAL	744,110,794.35	272,826,430.63	1,016,937,224.98	1,319,424,256.22	302,487,031.25	29.74
100000	Servicios Personales		711,484,639.45	261,272,701.71	972,757,341.16	1,171,492,573.14	198,735,231.99	20.43
	11101	Dietas y retribuciones	84,647,903.26	32,658,740.14	117,306,643.40	119,711,995.73	2,405,352.33	2.05
	11301	Sueldo tabular al personal permanente	219,927,609.04	57,079,437.40	277,007,046.44	288,565,530.98	11,558,484.54	4.17
	12201	Sueldo tabular al personal eventual	2,490,055.93	933,434.07	3,423,490.00	3,423,490.00	0.00	0.00
	13101	Primas por años de servicios efectivos prestados	2,605,500.76	493,784.15	3,099,284.91	3,554,382.22	455,097.31	14.68
	13102	Prima de antigüedad	1,605,596.67	633,571.64	2,239,168.31	70,222,573.63	67,983,405.32	3,036.10
	13202	Prima vacacional	24,111,774.37	7,700,252.80	31,812,027.17	35,277,697.47	3,465,670.30	10.89
	13203	Gratificación de fin de año	22,179,452.40	70,285,957.85	92,465,410.25	102,457,393.01	9,991,982.76	10.81
	13301	Tiempo extraordinario	460,794.85	44,571.30	505,366.15	1,303,791.91	798,425.76	157.99
	13401	Compensaciones	135,907,541.31	27,918,532.50	163,826,073.81	186,269,532.95	22,443,459.13	13.70
	14101	Aportaciones patronales de servicio médico	33,497,946.85	11,368,255.98	44,866,202.83	45,017,910.47	151,707.64	0.34
	14102	Aportaciones patronales de fondo de pensiones	37,116,785.41	12,399,279.05	49,516,064.46	73,183,742.06	23,667,677.60	47.80
	14401	Seguro de vida	827,586.27	0.00	827,586.27	1,193,053.32	365,467.05	44.16
	14410	Seguro de vida Magistrados Jueces y Consejeros	448,357.08	0.00	448,357.08	1,428,133.28	979,776.20	218.53
	14412	Seguro gastos médicos mayores Magistrados Jueces y Consejeros	12,779,788.69	0.00	12,779,788.69	15,060,000.00	2,280,211.31	17.84
	15302	Pensiones y jubilaciones por convenio otros	384,658.31	176,934.42	561,592.73	561,592.73	0.00	0.00
	15401	Canasta básica	25,989,265.42	6,255,627.70	32,244,893.12	34,188,556.28	1,943,663.17	6.03
	15402	Bono de transporte	14,233,747.06	4,261,217.94	18,494,965.00	18,704,467.92	209,502.92	1.13
	15403	Previsión social múltiple	54,042,312.28	14,887,576.40	68,929,888.68	70,057,142.48	1,127,253.81	1.64
	15404	Incentivo a la eficiencia	7,359,615.80	8,296,525.88	15,656,141.68	16,632,108.20	975,966.52	6.23
	15405	Bono por buena disposición	5,886,488.85	0.00	5,886,488.85	6,131,020.40	244,531.55	4.15
	15406	Fomento educativo	10,393,735.29	2,784,529.23	13,178,264.52	13,472,742.78	294,478.26	2.23
	15412	Otras prestaciones contractuales	3,144,663.20	1,094,839.91	4,239,503.11	4,821,158.02	581,654.91	13.72
	15913	Gastos médicos menores Magistrados Jueces y Consejeros	2,230,860.35	51,433.34	2,282,293.69	5,000,000.00	2,717,706.31	119.08
	16101	Reserva para incremento en percepciones	0.00	0.00	0.00	40,753,757.28	40,753,757.28	100.00
	17101	Estímulo por productividad	9,212,600.00	1,948,200.00	11,160,800.00	14,500,800.00	3,340,000.00	29.93

Fuente: Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*, <https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2021/Comparativo Ppto2020.pdf>.

Aquí observamos que para las aportaciones patronales de pensiones en el año 2020 se proyectó la cantidad de \$49'516,064.46 y en el proyecto presupuestal del 2021 se contempló la cantidad de \$73'183,742.06 en el mismo rubro. Sin embargo, no se realiza un desglose que ayude a diferenciar cuánto corresponde a los trabajadores de base y cuanto a los trabajadores de confianza de dicho presupuesto. En el concepto de pensiones y jubilaciones por convenio se considera para el presupuesto del 2021 la cantidad de \$561,592.73 que es la misma contemplada al cierre del presupuesto del 2020.

Finalmente para el ejercicio fiscal 2022, se contempló en el rubro de aportaciones patronales de fondo de pensiones la cantidad de \$5'743,432.24, en el que nuevamente no se clarifica si se trata únicamente de las pensiones de trabajadores de base o se considera a los de confianza (Figura 2.5).

Figura 2.5. Proyecto de Presupuesto 2022

PARTIDA		PARCIAL	TOTAL POR CONCEPTO	TOTAL
	Descripción			
11101	Dietas y retribuciones		\$30,096,740.66	
11301	Sueldo tabular al personal permanente		\$30,521,283.75	
Concepto 110000 REMUNERACIONES AL PERSONAL DE CARÁCTER PERMANENTE			\$60,618,024.41	
13101	Primas por años de servicios efectivos prestados		\$321,910.32	
13202	Prima vacacional		\$3,639,405.12	
13203	Gratificación de fin de año		\$10,634,559.09	
13401	Compensaciones		\$19,769,824.75	
Concepto 130000 REMUNERACIONES ADICIONALES Y ESPECIALES			\$34,365,699.28	
14101	Aportaciones patronales de servicio médico		\$4,827,687.13	
14102	Aportaciones patronales de fondo de pensiones		\$5,743,432.24	
Concepto 140000 SEGURIDAD SOCIAL			\$10,571,119.37	
15401	Canasta básica		\$3,666,768.29	
15402	Bono de transporte		\$1,897,104.15	
15403	Previsión social múltiple		\$7,461,084.11	
15404	Incentivo a la eficiencia		\$1,742,613.73	
15405	Bono por buena disposición		\$613,102.68	
15406	Fomento educativo		\$1,404,689.97	
Concepto 150000 OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS			\$16,785,362.93	
TOTAL DEL RAMO: 01 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA				\$122,340,205.99
15401	Canasta básica		\$3,666,768.29	
15402	Bono de transporte		\$1,897,104.15	
15403	Previsión social múltiple		\$7,461,084.11	
15404	Incentivo a la eficiencia		\$1,742,613.73	
15405	Bono por buena disposición		\$613,102.68	
15406	Fomento educativo		\$1,404,689.97	
Concepto 150000 OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS			\$16,785,362.93	
TOTAL DEL RAMO: 01 TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA				\$122,340,205.99

Fuente: Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2022/ProyectoPpto2022RamoPartidaFA.pdf>

De lo anterior tenemos que la información proporcionada por el Poder Judicial del Estado de Baja California, se arrojan las cantidades proyectadas para cubrir por concepto de fondo de pensiones como patrón que deben enterar al ISSSTECALI, pero no se describe a cuántos trabajadores de confianza se contemplan en este fondo de pensiones.

Lo anterior no es un tema menor, recientemente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por acuerdo de la Comisión de Seguridad Social ha enviado un exhorto a las 32 entidades federativas para instar a los Titulares del Poder Ejecutivo para que establezcan convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con la finalidad de reconocer los adeudos existentes y regularizar el pago de cuotas y aportaciones de sus trabajadores, pues se

presenta el problema similar a lo que ocurre con ISSSTECALI en Baja California.¹⁴³ La autoridad patronal, en este caso Poder Judicial de Baja California, no entera o no realiza el descuento correspondiente para sus trabajadores de confianza para sus fondos de pensiones.

2.2 Diseño del financiamiento para la Recaudación de aportaciones para el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California

Vemos como el Poder Judicial del Estado de Baja California destina para el fondo de pensiones de sus trabajadores y cómo se estructuran el pago de las pensiones de sus trabajadores conforme a la ley de ISSSTECALI, incluyendo el rubro de las Haberes del retiro para magistrados, jueces y ahora consejeros de la Judicatura del Estado, que han sido producto de diversas acciones de inconstitucionalidad al no ser considerados como trabajadores.

2.2.1 Integración del Sistema de Pensiones para los trabajadores de base y de confianza del Poder Judicial

De acuerdo a la información proporcionada por la plataforma de transparencia del Poder Judicial de Baja California, en la actualidad se cuenta con 1272 personas en la categoría de trabajadores de confianza y sólo a 136 de estos trabajadores se les realiza el descuento de su aportación proporcional; es decir, sólo el 10.69% de sus trabajadores confianza cuentan con ese fondo de pensiones para que al término de su período laboral, cuando hayan cumplido con los extremos que la ley prevé para que accedan a su pensión y jubilación, más del 89.31% de sus trabajadores serán excluidos de recibir este beneficio, aún cuando la ley establece el derecho que tienen de recibir el beneficio de sus pensiones como parte de su seguridad social.

Los derechos humanos laborales son todos aquellos derechos humanos vinculados con el derecho del trabajo que, como hemos visto, se consagran en pactos y convenios de los cuales México forma parte. Como un principio, el derecho de acceso a la Seguridad Social (y dentro de ella el derecho a las pensiones de los trabajadores) supone no sólo que debe ser perseguido en la mayor medida posible, sino que exige una satisfacción mínima de ese objetivo que viene

¹⁴³ Mesa Directiva de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, Exp. 2458, 28 de abril de 2022.

a configurarse como una regla.¹⁴⁴ Guastini precisa que un derecho sin garantía no es propiamente un derecho o, en todo caso, es un derecho de papel.¹⁴⁵

Como se mencionó previamente, las reformas a los sistemas de pensiones en México se dieron ante los retos de la vulnerabilidad de las finanzas públicas y cambios demográficos. Sin embargo, aún persisten otros retos frente al diseño actual de los sistemas de pensiones. Las reformas a los sistemas de pensiones han provocado profundos debates y el surgimiento de diversas posturas acerca de su funcionamiento y su alcance en aspectos sociales, económicos, laborales y fiscales. En lo referente a cobertura, estas reformas tuvieron en general impactos muy limitados acerca de sus niveles. De acuerdo con datos proporcionados por el IMSS, el ISSSTE y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la proporción de trabajadores activos cotizantes en la seguridad social respecto a la población ocupada ha estado en niveles por debajo de 40% en el periodo posterior a 1997. Por lo tanto, el otro 60% de la población ocupada no cotiza para una pensión para el retiro.¹⁴⁶

De acuerdo con Ham, Ramírez y Valencia, como parte de la organización social y económica, los propósitos que dieron origen de la seguridad social en general y del sistema de pensiones han sido cumplir las siguientes condiciones:

1. Proteger a toda la población trabajadora.
2. Otorgar beneficios adecuados y suficientes de manera uniforme y equitativa.
3. Hacerlo de modo solidario y redistributivo.
4. Ser financiera, económica y socialmente sostenibles.¹⁴⁷

La reforma a los sistemas de pensiones en México estuvo orientada principalmente a mejorar la sostenibilidad financiera de los sistemas de previsión social en el mediano plazo y, a su vez, tenía la promesa de mejorar la cobertura e incentivos hacia los trabajadores.

¹⁴⁴ Arcos Ramírez Federico, “La naturaleza del derecho al trabajo como derecho social fundamental”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 3, consultable en: http://www.uv.es/cefd/3/arcos.htm#_ft_ref7.

¹⁴⁵ Guastini Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional, Doctrina Jurídica Contemporánea*, UNAM, 2001, p. 220.

¹⁴⁶ Almenderez Carreón, Oscar Iván, “Características socioeconómicas asociadas a la cobertura de los sistemas de pensiones para el retiro en México”, Tesis de Maestría en Economía Aplicada, COLEF, 2014, p. 2, consultable en: <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/11/TESIS-Almenderez-Carreon-Oscar-Ivan-1.pdf>.

¹⁴⁷ Ham, Roberto, Berenice P. Ramírez y Alberto Valencia, *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel, Porrúa, 2008, México.

Sin embargo, ninguna de estas condiciones se ha logrado. Tuvo que concretarse la crisis prevista de falta de recursos para el pago de pensiones para que obligadamente se despertaran preocupaciones¹⁴⁸ y esto ocurre en el sistema de pensiones del Estado de Baja California, particularmente con los trabajadores del Poder Judicial.

La Constitución Política del Estado de Baja California establece en su artículo 99 que las relaciones entre el Estado y sus servidores estarán reguladas por la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California. Estas relaciones se sujetan, entre otros principios, al principio de promoción escalafonaria y dicha promoción deberá realizarse dentro de las mismas funciones, atendiendo a la competencia, antigüedad y antecedentes en el servicio.

El 8 de mayo de 2014 el Congreso del Estado de Baja California reformó la Ley del Servicio Civil antes referida y estableció el acceso a las garantías de estabilidad, ascenso y permuta en el empleo y dentro del Poder Judicial. Además, se indicó que es al Consejo de la Judicatura del Estado a quien le corresponde cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales que rigen las relaciones laborales entre el Poder Judicial y sus trabajadores. Asimismo, tiene la competencia para diseñar y establecer el sistema de movimientos e incidencias del personal, así como para mantener al corriente el escalafón de los mismos.

Por su parte, la ley Orgánica del Poder Judicial establece en su artículo 15 que magistrados, jueces y demás servidores y empleados de la Administración de Justicia tienen derecho a ser jubilados en los términos que dispongan las leyes respectivas.

Lo dispuesto por la fracción B, inciso I del artículo 99 Constitucional del Estado de Baja California establece que los servidores de dicho Poder se regularán además por la ley del ISSSTECALI, en la cual se establecen las bases mínimas para regular el régimen de seguridad social que se logra a través de las aportaciones bipartitas (cuotas del trabajador y aportaciones del ente empleador) suficientes para cubrir accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad, pensión, jubilación, la invalidez, vejez y muerte; a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social, entre ellos los trabajadores del Poder Judicial.

Sin embargo, a los trabajadores que prestan sus servicios dentro del Poder Judicial se aplican diversos criterios para el goce de su jubilación e incluso, ante la ausencia de este derecho,

¹⁴⁸ Almenderez Carreón, Oscar Iván, *op. cit.*, p. 45.

se ha establecido un haber del retiro. Como se ha referido, hubo reformas en las diversas leyes, entre ellas las del Servicio Civil, en el que se estableció que tanto Magistrados, Jueces y Consejeros dentro del Poder Judicial no son considerados trabajadores. Es necesario señalar que para los trabajadores de base existe la renovación de contrato colectivo de trabajo a través del sindicato, se actualizan sus derechos y se realizan sus aportaciones; sin embargo, a los trabajadores de confianza se les aplica un proceso distinto para poder reconocer su derecho a jubilarse.

La integración del Sistema de Pensiones sigue esquemas distintos entre los trabajadores de base y de confianza del Poder Judicial. En cuanto a los trabajadores de base o sindicalizados, cada año se renuevan las condiciones generales del trabajo, entre las que se estipula lo relativo al rubro de pensiones o jubilaciones. En las Condiciones generales del trabajo del 2021, celebradas entre el Poder Judicial y los representantes sindicales de los trabajadores de base, se establece dentro del apartado de Pensión o Jubilación que “la Autoridad Pública solo para efectos de jubilación promoverá automáticamente al nivel salarial inmediato superior, a los trabajadores de base sindicalizados que acrediten haber solicitado al ISSSTECALI su pensión o jubilación”.¹⁴⁹ Además, en la siguiente cláusula de estas Condiciones generales se indica que:

La Autoridad Pública seguirá cubriendo el salario base tabular y prestaciones a los trabajadores de base sindicalizados que hayan acreditado por parte de ISSSTECALI tener derecho a recibir pensión o jubilación por edad avanzada, años de servicio o invalidez y éste no pueda pagárselos en los términos previstos por la ley de ISSSTECALI cesando la obligación cuando éste ya pueda pagárselos.¹⁵⁰

De igual manera, la cláusula Cuadragésima Octava establece que la Autoridad Pública una vez que el ISSSTECALI haya confirmado el derecho del trabajador a recibir su pensión o jubilación, procederá a liquidar la prima de antigüedad a que tiene derecho y que aunque el trabajador haya recibido su prima de antigüedad, la Autoridad Pública tiene la obligación de cubrir salarios y prestaciones hasta en tanto el ISSSTECALI no inicie el pago de la pensión correspondiente. Es decir, el Poder Judicial y el Sindicato establecen la forma como se establecerán las pensiones y cómo la Autoridad Pública dará cumplimiento al convenio, respetando los derechos de sus trabajadores hasta que ISSSTECALI no inicie con el pago de las pensiones correspondientes.

¹⁴⁹ Cláusula Cuadragésima Sexta, *Condiciones generales del trabajo del 2021*.

¹⁵⁰ Cláusula Cuadragésima Séptima, *Condiciones generales del trabajo del 2021*.

De acuerdo con la Ley de ISSSTECALI, el Poder Judicial debe remitir en enero de cada año una relación del personal sujeto al pago de las cuotas, que incluye a los trabajadores de base o sindicalizados y a los de confianza del Poder Judicial, que son considerados como trabajadores en la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California.

Por consiguiente, existe un esquema definido en el que el Poder Judicial se obliga a velar por las prestaciones de los trabajadores de base o sindicalizados. En el caso de los trabajadores de base, al tener su contrato colectivo de trabajo, el Poder Judicial se compromete a seguir cubriendo sus prestaciones hasta en tanto ISSSTECALI no inicie con el pago de sus pensiones.

En cuanto a los trabajadores de confianza, se establece en la propia Ley del ISSSTECALI en su artículo 16 que todo trabajador (comprendido en el artículo 1º de la propia ley) deberá aportar al Instituto la cuota obligatoria, que incluye cubrir las prestaciones relativas a las jubilaciones y diversas pensiones que la propia ley contempla (de retiro por edad y tiempo de servicios, por invalidez, por causa de muerte).

El artículo 1º de la Ley del ISSSTECALI fue declarado inconstitucional, por no considerar a los trabajadores de confianza como trabajadores con el derecho a acceder a las prestaciones de seguridad social y demás que la ley contempla. No obstante, la nueva Ley vigente de ISSSTECALI¹⁵¹ establece que cuando no se hubieren hecho a los trabajadores los descuentos que la ley señala (entre ellos los relativos a las pensiones) el Instituto mandará descontar hasta del 30% del salario base de la cotización hasta que el adeudo no estuviera cubierto.¹⁵² Al no regularizar las afiliaciones de sus trabajadores de confianza (a fin de que formaran parte del Fideicomiso que se establece para estos trabajadores por Ley), el Poder Judicial recibió varias demandas por parte de sus trabajadores ante el Tribunal de Arbitraje, quienes se inconformaron por esta omisión e incumplimiento de su obligación de otorgarles las prestaciones que conforme a derecho les corresponde (entre ellas las de pensiones y jubilación como parte de su derecho de seguridad social).

Ante las demandas presentadas, el Poder Judicial solo empezó a realizar los descuentos por conceptos de aportaciones que conforme a ley debe realizar a los trabajadores de confianza

¹⁵¹ Publicada el 17 de febrero del 2015.

¹⁵² Artículo 20, *Ley del ISSSTECALI*.

que presentaron sus juicios para el reconocimiento de su derecho y poder acceder a su jubilación y pensión.

2.2.2 Sistema para la recaudación de las aportaciones de los trabajadores del Poder Judicial de Baja California en ISSSTECALI

El proceso pensionario para los trabajadores del Poder Judicial se inicia desde el momento de la cotización (obrero-patronales) al ISSSTECALI y concluye con el pago mensual, ya sea de los pagos vitalicios o del pago de retiros programados. En este proceso se pueden distinguir tres etapas: a) recaudación y administración de cotizaciones y aportaciones voluntarias; b) disponibilidad de los recursos; y c) desde la presentación de la contingencia asegurada hasta el acceso a las prestaciones económicas.¹⁵³

1. Recaudación y administración de cotizaciones y aportaciones voluntarias.

Conforme a la Ley del ISSSTECALI,¹⁵⁴ que se debe aplicar a todos aquellos trabajadores que sean considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, incluidos los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California, se establece el procedimiento para que los trabajadores puedan solicitar su pensión y jubilación.

La Ley establece que son consideradas *aportaciones* al monto que le corresponde cubrir al Estado, Municipios y en su caso a los organismos públicos incorporados, como porcentaje del salario base de cotización del trabajador sujeto al régimen de esta Ley.¹⁵⁵

También se establece como *cuota* al monto que le corresponde cubrir al trabajador sujeto al régimen de esta Ley, equivalente a un porcentaje determinado de su salario base de cotización, así como el que debe cubrir el pensionado o pensionista y que recibe el Instituto para otorgar los servicios y prestaciones que la propia ley establece.¹⁵⁶

Para obtener la recaudación y administración de cotizaciones y depósitos voluntarios conforme a la Ley de ISSSTECALI lo establece, el Poder Judicial deberá remitir en enero de cada año una relación del personal sujeto al pago de cuotas que será tomando el salario base

¹⁵³ Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, 3ª. ed., México, 2019, p. 279.

¹⁵⁴ Que tiene por objeto el régimen de seguridad social de los trabajadores del Estado y Municipios, en concordancia con el artículo 99 Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California.

¹⁵⁵ Ley de ISSSTECALI, Artículo 2, fracción I.

¹⁵⁶ Ley de ISSSTECALI, Artículo 2, fracción II.

como cotización, y que se tomará en cuenta para la determinación de los montos de pensiones entre otras.¹⁵⁷

Esta Ley también establece con carácter obligatorio las prestaciones de jubilación, pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, pensión por invalidez y pensión por causa de muerte entre otras.¹⁵⁸ Por ende, el Poder Judicial tiene la obligación de enterar al ISSSTECALI de los descuentos de las cuotas que conforme a la ley deben hacer a los trabajadores para cubrir los diversos conceptos de seguridad social, incluido el de pensiones; deben enviar a esta institución las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que deban hacerse; así como informar sobre el salario base de cotización de sus trabajadores y de las modificaciones al mismo.¹⁵⁹

Asimismo, la Ley de ISSSTECALI establece que en caso de que no se hayan realizado los descuentos a los trabajadores, el Instituto mandará descontar hasta un 30% del salario base de cotización mientras el adeudo no esté cubierto, pudiendo el trabajador solicitar facilidades en el pago.¹⁶⁰ Por lo tanto, el Poder Judicial debe efectuar el pago de las cuotas o aportaciones por conducto de su Tesorería o departamento correspondiente a más tardar 10 días naturales posteriores a la fecha de pago de los salarios. En caso de no cumplir con las cuotas y aportaciones que le corresponden dentro del plazo concedido, la cantidad que se adeude tendrá el carácter de crédito fiscal y sobre éste se aplicarán recargos.¹⁶¹

De acuerdo con la Ley, para el derecho a la jubilación y a las pensiones por retiro de edad y tiempo de servicio, invalidez o muerte, el Instituto debe resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de 15 días, a partir de que queda integrado el expediente. Dentro de los 15 días inmediatos siguientes, quien tenga la facultad para realizarlo dentro del Poder Judicial, revisará y resolverá en definitiva la solicitud. Las solicitudes de cada trabajador son llevadas a la Junta Directiva de ISSSTECALI, quien resuelve si se concede, niega, modifica, suspende o revoca las Jubilaciones y Pensiones y serán sancionados por el Ejecutivo para que puedan ser ejecutados.¹⁶²

¹⁵⁷ Ley de ISSSTECALI, Artículo 15.

¹⁵⁸ *Ibidem*, Artículo 4.

¹⁵⁹ *Ibidem*, Artículo 18.

¹⁶⁰ *Ibidem*, Artículo 20.

¹⁶¹ *Ibidem*, Artículo 22.

¹⁶² Ley ISSSTECALI, Artículo 58.

Quienes tienen derecho a pensión de retiro por edad y tiempo de servicios son los trabajadores que habiendo cumplido 60 años de edad, tuvieran 15 años de servicios como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto. La Ley prevé que para el cómputo final, toda fracción de más de seis meses de servicios se considerará como año completo, para los efectos del otorgamiento de la pensión.¹⁶³

Para establecer el monto de la jubilación y de las pensiones se utilizará el salario regulador, que será el salario promedio del salario base de cotización que obtuvo el trabajador. La pensión se calculará aplicando al salario regulador los porcentajes que se muestran en el Cuadro 2.2:

Cuadro 2.2. Porcentajes aplicados al salario regulador para calcular la pensión de retiro

Años de servicios	Porcentaje	Años de servicios	Porcentaje
15 años	50%	23 años	70%
16 años	52.5%	24 años	72.5%
17 años	55%	25 años	75%
18 años	57.5%	26 años	80%
19 años	60%	27 años	85%
20 años	62.5%	28 años	90%
21 años	65%	29 años	95%
22 años	67.5%	30 años	100%

Fuente: Artículo 70, *Ley de ISSSTECALI*.

Para esta pensión se requiere la solicitud del trabajador o de sus representantes legales y el dictamen de uno o más médicos o técnicos designados por el Instituto, que certifiquen la existencia del estado de invalidez.

También la ley contempla la pensión por causa de muerte, cuando sean causas ajenas al servicio, siempre y cuando haya cotizado al Instituto por más de 7 años, así como la de un jubilado o un pensionado de retiro por edad y tiempo de servicios de invalidez, darán origen a las pensiones de viudez y de orfandad o pensiones a los ascendientes en su caso. El pago de esta pensión será a partir del día siguiente al de la muerte de la persona que haya originado la pensión.¹⁶⁴

¹⁶³ Ley de ISSSTECALI, Artículos 68 y 70.

¹⁶⁴ Ley ISSSTECALI, Artículo 80.

El monto de las pensiones se calculará de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Si el trabajador fallece después de los 7 años de servicios, la pensión será equivalente.
2. Durante los 5 años sucesivos se disminuirá en un 10% anual hasta reducirla al 50% de la cifra primera.

Al fallecer un jubilado o pensionado de retiro por edad y tiempo de servicios o invalidez, sus deudos en el orden que establece la ley continuarán recibiendo pensión en el siguiente orden:

1. 100% del monto original durante el primer año.
2. Del segundo año en adelante se irá rebajando anualmente el 10% hasta llegar a la mitad de la pensión original.¹⁶⁵

Es importante destacar que el ISSSTECALI es una entidad Paraestatal, encargada de otorgar las prestaciones económicas y los servicios de seguridad social de los servidores públicos que se encuentren vigentes sus derechos y que prestan sus servicios en el Gobierno del Estado y los Municipios de Baja California, conforme se establece en la ley que los regula.¹⁶⁶ Esta Institución se encuentra Sectorizada a la Secretaría de Salud del Estado de Baja California misma que, dentro de la Subsecretaría General de Prestaciones Económicas y Sociales, cuenta con la Dirección de Pensiones y Jubilaciones; a su vez esta Dirección cuenta con 3 departamentos: 1) Gestión de pensiones y jubilaciones, 2) Nóminas de Pensiones y Jubilaciones y 3) Departamento Histórico de cotizaciones.

Conforme al Reglamento Interior de la Ley de ISSSTECALI, esta Subdirección y departamentos tienen como funciones:

- I.- Realizar revisiones de manera constante a los requisitos para el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales para los trabajadores, derechohabientes y pensionistas del ISSSTECALI, para aplicar las mejoras necesarias.
- II. - Asegurar que el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales para los trabajadores, derechohabientes y pensionistas del ISSSTECALI se realice en apego a la normatividad aplicable.

Para las revisiones y el otorgamiento de las prestaciones económicas en el rubro de pensiones y jubilaciones, todo trabajador deberá aportar al Instituto una cuota obligatoria del 12% del sueldo básico que disfrute (artículo 16 de la ley de ISSSTECALI), dicha cuota se aplica de la siguiente manera:

¹⁶⁵ Ley ISSSTECALI, Artículo 83.

¹⁶⁶ *Informe Ejecutivo ISSSTECALI*, 16 de octubre del 2019, consultable en: https://www.issstecali.gob.mx/documentos/informe/INFORME_EJECUTIVO_ISSSTECALI_16.10.2019.pdf.

1. 3% para cubrir seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.
2. 9% como cuotas para tener derecho a las prestaciones de crédito para casa o terreno destinado a casa habitación, arrendamiento de habitación perteneciente al instituto, préstamos a corto plazo e hipotecarios, jubilación, pensión por vejez, invalidez o muerte, indemnización global, pago de funerales y prestaciones sociales; además establece que el monto total de las cuotas que hubiesen aportado le será devuelto como parte de una indemnización global al retirarse definitivamente del servicio.

Al tratarse de empleados de confianza y eventuales únicamente se les otorgan servicios médicos y las cuotas y aportaciones que debe cubrir sobre dicho servicio son determinadas por convenio o mediante régimen general considerando el salario diario integrado por nivel de percepciones. Para que los trabajadores de confianza puedan acceder al derecho de seguridad social, específicamente sus pensiones y jubilación, deben cubrir un 4% para servicio médico y el 1% de la pensión que disfruten serán destinados a constituir la reserva técnica prevista en el régimen de pensiones y jubilaciones.

Ahora bien, el ISSSTECALI tributa fiscalmente bajo el régimen de Personas Morales con fines no lucrativos, establecido en el título III, artículo 93 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Como contribuyente, el ISSSTECALI está obligado a cumplir con las disposiciones fiscales establecidas para: determinar, calcular, retener y enterar las contribuciones que establezcan las leyes en materia de impuestos, derechos, productos y aportaciones de seguridad social.

De igual forma, el ISSSTECALI tiene a su cargo dos fideicomisos que se constituirán por separado de acuerdo con las organizaciones sindicales de los trabajadores tutelados, la administración de las reservas técnicas para prestaciones económicas del Instituto, constituidas con las cantidades que resulten de las diferencias entre los ingresos por cuotas y aportaciones para el Fondo de Pensiones y Jubilaciones, otros ingresos, aportaciones adicionales que se convengan entre las partes para dicho fin, y los egresos para el pago de pensiones y jubilaciones, indemnizaciones globales, pagos póstumos, pagos de gastos de funeral, gastos administrativos y prestaciones sociales.¹⁶⁷

Es importante señalar que el Sistema de ISSSTECALI es un régimen único que opera mediante una cuenta colectiva, donde el salario base se integrará con el sueldo presupuestal, sobresueldo, compensaciones y demás emolumentos de carácter permanente que el trabajador

¹⁶⁷ Ley de ISSSTECALI, Artículos 129 y 130.

obtenga por disposición expresa de las Leyes respectivas con motivo de su trabajo; su modo de cotización es anual en el que, como he referido, se contempla el Seguro de pensión y jubilación.

En el 2015, con el fin de sentar las bases a fin de que la institución fuera económicamente autosuficiente para el pago de pensiones y aumentara sus recursos para elevar su capacidad de atención en servicios de salud (y como un hecho histórico), se realizaron las siguientes reformas:

1. Reforma al artículo 99 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en el que se agregó el apartado B, respecto de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California (13 de febrero del 2015).
2. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de Baja California (17 de febrero del 2015).
3. Leyes que regulan las fracciones I y II del apartado B del artículo 99 de la Constitución Local.

Con esta Legislación se planteó una nueva forma de afrontar y de estar en aptitud de cumplir con el sistema de pensiones en el Estado de Baja California, asegurando de manera paulatina el cumplimiento de los objetivos fijados desde la creación del Instituto. Esta reforma se dividió en dos grandes vertientes: la primera aplicable para los tres Poderes y los municipios para la burocracia y una nueva legislación para el Magisterio. Además, marcó un antes y un después en el Sistema de Seguridad Social para los trabajadores al servicio del Estado, ya que se introdujo un nuevo modelo de Seguridad Social.

Uno de estos cambios fue el intento de mejorar integralmente la manera de regular la Seguridad Social en el Estado ya que el ISSSTECALI se encontraba al punto del colapso financiero, a tal grado de ser mayores los pasivos que los activos; es decir, mayor la cantidad que paga que la que recauda para las aportaciones de Seguridad Social. Antes de la reforma la mayor parte del pago se iba en el Magisterio, quienes no tenían un tope en los salarios al momento de jubilarse y pensionarse, lo que se convirtió en cuentas impagables para el Instituto. Si no se buscaba una solución lo anterior llevaría al ISSSTECALI a la quiebra, lo que sería perjudicial no sólo para los maestros del magisterio, sino para los trabajadores que forman parte de la burocracia de los tres Poderes del Estado y Municipios.

Asimismo, se introdujeron nuevos elementos, tales como el salario regulador que permite establecer topes a las pensiones (lo que antes de la reforma no sucedía) y la modificación de las edades, entre otras cuestiones. A la par de la nueva Ley de ISSSTECALI se reforma el artículo 99 de la Constitución Local del Estado de Baja California, tanto en el apartado A como el apartado B que regulan a los trabajadores a fin de poner en orden la Seguridad Social para los trabajadores. Lo anterior dio pie a la creación de leyes reglamentarias para los trabajadores del magisterio y los de la burocracia, con lo que el legislador tuvo la intención de igualarlos, pues los trabajadores de la burocracia no tenían los mismos derechos que los trabajadores del magisterio, ya que éstos últimos tienen más prestaciones con sus sindicatos.

Pero ¿qué sucede con el Poder Judicial? En ese caso específico, el problema radica en que no se realizan los descuentos de las aportaciones de sus trabajadores de confianza para el sistema de seguridad social integral, en específico de sus pensiones de la totalidad de los mismos. Pareciera que hubiera un modelo diferenciado en comparación con el Poder Ejecutivo porque es un ente distinto. Pero primero debe distinguirse que los Magistrados, Jueces y Consejeros no son considerados trabajadores para la Ley del Servicio Civil antes referida y el resto de los servidores públicos sí lo son. Los primeros, tienen derecho a un haber del retiro (jueces, magistrados y consejeros están en disputa por el reconocimiento de este derecho), pero los últimos no. A los trabajadores de base se les realizan los descuentos de sus prestaciones de seguridad social integral, incluidos servicios médicos y pensiones, pero a los de confianza únicamente se les descuenta lo relativo a las prestaciones médicas. Se hizo una solicitud al Portal de Transparencia del Poder Judicial en la que se solicitó la información de la plantilla de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, a lo que la C. Oficial Mayor del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial informó (mediante oficio fechado el 18 de abril del 2022) que para la catorcena del 8 de abril del 2022 se registran 1,274 personas con categoría de confianza y que de estos trabajadores de confianza a 136 trabajadores se les hace el descuento de sus aportaciones proporcionales para sus pensiones; es decir, sólo al 10.69% de sus trabajadores de confianza se les realizan los descuentos proporcionales para un sistema de seguridad integral en el rubro de pensiones.¹⁶⁸ De acuerdo a lo anterior, se observa una omisión por parte del Poder

¹⁶⁸ Información proporcionada a través del Portal de Transparencia con la solicitud identificada con Folio 02005842200156, mediante oficio No. 1108/22 por la Oficial Mayor del Consejo de la Judicatura C.P. Rosaura Zamora Robles, 18 de abril de 2022.

Judicial para que sus trabajadores de confianza accedan a su derecho de seguridad social integral (pensiones) siendo urgente que el Poder Judicial implemente el programa para el debido cumplimiento de la norma porque estamos ante un derecho de papel que se encuentra solo escrito, pero que no es debidamente garantizado en su cumplimiento.

Ahora bien, el ISSSTECALI al no ser solvente financieramente, somete a los trabajadores a una lista de prelación para cumplir con el pago de pensiones y jubilaciones, pero dicha lista no se respeta, sino que las jubilaciones y pensiones se van otorgando a aquellos trabajadores que se amparan para obtener su pensión incumpliendo con el artículo 58 de la Ley de ISSSTECALI. En la administración del exgobernador Francisco Vega De la Madrid el pago de las jubilaciones era procedente en aquellos casos en que se interponían amparos. En el gobierno del ex gobernador Ing. Jaime Bonilla Valdéz, la Junta Directiva de ISSSTECALI que resolvía lo relativo a pensiones y jubilaciones empezó a imponer un requisito más: requerir al trabajador del aviso o comunicado de la patronal de que ya los incorpore al sistema de pensiones, por lo que se detuvieron los procesos de jubilación y motivó juicios de amparo que fueron resueltos por algunos de los Colegiados del Décimo Quinto Circuito ya que consideraron este requisito como extralegal, pues no está en la Ley de ISSSTECALI, ni en sus reglamentos. El Instituto argumentó que dicho requisito derivaba de sus políticas de operación, lo que fue validado por otros Colegiados del mismo Circuito que consideraron legal esta solicitud a los trabajadores. Lo anterior derivó en la Tesis publicada el 14 de enero del 2022¹⁶⁹ por el Pleno de Circuito de Baja California que me permito transcribir:

DERECHO DE PETICIÓN. FORMA EN QUE SE CUMPLE CON LA EXIGENCIA DE RESPUESTA CONGRUENTE Y COMPLETA A LA SOLICITUD DE PENSIÓN DE UN TRABAJADOR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios al determinar, uno de ellos, que cuando se concede el amparo por violación al derecho de petición, para el efecto de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) emita una respuesta congruente y completa a una solicitud de pensión, la negativa a continuar con el trámite ante la falta de un requisito, torna incongruente la respuesta por sustentarla en motivos que no se desprenden de los preceptos legales que se invocaron, mientras que el otro sostuvo que era suficiente la coherencia de lo contestado en relación con la petición para satisfacer esa exigencia, sin posibilidad de analizar la legalidad de lo expresado.

¹⁶⁹ Tesis PC.XV.J/6 A Pleno de Circuito, 11ª, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa), 20240384, 14 de enero de 2022.

Criterio jurídico: El Pleno del Decimoquinto Circuito establece que cuando se concede el amparo por violación al derecho de petición, vinculando a la autoridad a emitir una respuesta congruente y completa a una solicitud, la exigencia de congruencia se satisface con la emisión de argumentos coherentes entre sí y con lo solicitado, siempre que sea racional, mediante la exposición clara y directa de las razones de hecho y de derecho del porqué no es posible jurídicamente acceder a lo petitionado, siempre que no evidencie evasiva o renuencia a otorgar lo pedido, sin posibilidad de analizar la legalidad de lo expuesto en la respuesta, aun cuando con ello el peticionario no obtenga respuesta favorable, por ser esto último materia de otro medio de defensa, conforme lo dispone la jurisprudencia 2a./J. 1/2001, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Justificación: Si la protección constitucional se otorga para que la responsable dé una respuesta congruente y completa a una solicitud de pensión que le fue presentada, y al acatar determina que ésta es improcedente porque resulta jurídicamente imposible remitir el expediente de solicitud de jubilación al resto de las áreas involucradas en su trámite, ante la falta de un requisito (en los casos a estudio, el comunicado por parte de la patronal en el que indique la propuesta para que se incorpore a la nómina de pensionados de este instituto y causa baja como trabajador en activo), el cual informa y sustenta jurídicamente, la respuesta es congruente con lo solicitado porque, por un lado, no contiene afirmaciones contradictorias entre sí y, por otro, es coherente con lo petitionado al dirigirse a la pretensión efectuada y, además, es racional, porque informa al peticionario qué es lo que falta para la continuación en el trámite, lo que sustenta, además, en disposiciones legales que estima aplicables, sin que pueda calificarse la legalidad de esto último según la jurisprudencia 2a./J. 1/2001.¹⁷⁰

En enero del 2022, el Pleno de Circuito de Baja California resolvió esta contradicción determinando que si ISSSTECALI no puede continuar el trámite de un trabajador ya incorporado a su listado de pensionados por la falta de requisitos como el comunicado de la autoridad pública patronal, es legal que la Junta Directiva de ISSSTECALI determine que no es procedente la pensión porque el derecho de pensión se reduce a un derecho de petición y tiene que ser visto bajo ese parámetro de regularidad constitucional conforme al artículo 8 Constitucional y se satisface con dar una respuesta. El Colegiado con la Contradicción antes referida, ha determinado que sólo debe analizarse si se da cumplimiento a esta petición al dar

¹⁷⁰ PLENO DEL DÉCIMOQUINTO CIRCUITO. Contradicción de tesis 9/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Quinto, ambos del Décimo Quinto Circuito. 23 de noviembre de 2021. Mayoría de seis votos de los Magistrados Jorge Alberto Garza Chávez, Graciela M. Landa Durán, Gustavo Gallegos Morales, Susana Magdalena González Rodríguez, Adán Gilberto Villarreal Castro y Rosa Eugenia Gómez Tello Fosado. Ausente: María Elizabeth Acevedo Gaxiola. Disidente: Alejandro Gracia Gómez. Ponente: Susana Magdalena González Rodríguez. Secretario: Óscar Jaime Carrillo Maciel. Criterios contendientes: El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver las inconformidades 35/2019, 2/2020 y 5/2020, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver la inconformidad 2/2020.

respuesta y no analiza la legalidad de la misma; por lo que actualmente en Baja California el ISSSTECALI no está resolviendo favorables las solicitudes de pensiones de los trabajadores (ya sea Poder Judicial, Ejecutivo, Legislativo o Magisterio), lo que ha sido una estrategia para que el Instituto no realice las incorporaciones de los trabajadores y de esta manera sanear sus finanzas, tal y como acontece en el amparo indirecto 1238/2021 del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado en trámite, en el que la Quejosa demanda como acto reclamado la dilación existente al no cumplir ISSSTECALI con todos y cada uno de los requisitos de los plazos y términos para otorgar el derecho a la jubilación; por lo que de un análisis congruente en el artículo 8 constitucional, esta determinación por parte del Colegiado es limitativa a las disposiciones constitucionales y convencionales sobre el acceso a la seguridad social, resultando que este análisis resuelto en Contradicción, resulta sumamente restrictivo.

2.3 Relación entre el presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Baja California para los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California

Se examina el proceso para el presupuesto de egresos de los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California y cómo se relaciona el presupuesto de ingresos y egresos del Poder Judicial. También cómo se realiza el procedimiento del presupuesto de egresos dentro del Poder Legislativo, antes que intervienen, así como es el mismo al producirse los informes trimestrales del Gasto del Poder Judicial y como se verifica la ejecución del Gasto del Poder Judicial.

2.3.1 Procedimiento dentro del Poder Legislativo del presupuesto de egresos y gasto público del Poder Judicial del Estado de Baja California

De acuerdo a la Ley de Ingresos de Baja California para el ejercicio fiscal 2022, el artículo 1o. prevé que los ingresos que la Hacienda Pública del Estado percibirá durante el Ejercicio Fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año 2022, serán los provenientes de estos conceptos: impuestos, accesorios, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones, aportaciones del ramo 33, convenios, transferencias entre otros.¹⁷¹ Es a través del cobro de impuestos y otras

¹⁷¹ Ley de Ingresos para el Estado de Baja California 2022, consultable en: www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/transparenciafiscal/ley-ingresos/iniciativa%20Ley%20de%20Ingresos%202022.pdf.

contribuciones de la sociedad que el Estado obtiene los ingresos necesarios para atender sus necesidades de gasto.

Con base en su origen, los ingresos pueden clasificarse como ordinarios o extraordinarios, estos también pueden catalogarse atendiendo a su naturaleza económica, siendo en este caso corrientes y de capital. Además de las dos clasificaciones anteriores, los ingresos, pueden clasificarse en cuatro formas adicionales como son: por rubro de ingreso; según su origen institucional; ingresos tributarios y no tributarios.

El Gobierno requiere recursos para poder cumplir con sus funciones y a esos recursos se les denomina Gasto Público. La orientación, el destino y el tipo de gasto se detallan en el Presupuesto de Egresos, en este caso del Estado de Baja California, donde va incluido el Presupuesto del Poder Judicial del Estado en forma anual. Este Presupuesto de Egresos especifica el monto y utilización de los recursos económicos que el gobierno requiere durante un ejercicio fiscal para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad. Por su parte, el Gasto Público es utilizado por el Gobierno Estatal con el fin de proporcionar servicios educativos y de salud, construir carreteras y vivienda, apoyar al campo, apoyar actividades económicas y fomento al turismo, garantizar seguridad pública, procurar e impartir justicia, entre otros.

En resumen, el Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California es el documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Estatal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año, incluido el Poder Judicial.

El equilibrio y relación entre los ingresos y egresos del Gobierno del Estado repercuten en sus trabajadores, cuando éstos no son erogados de forma equilibrada y adecuada y provocan los déficits presupuestarios, como ocurre en el Estado de Baja California y que ha afectado directamente en los fondos para las aportaciones de sus trabajadores.

Para asignar los recursos públicos, a través de la Ley de Ingresos del Estado, es necesaria una planeación previa de recursos y en debida concordancia con el Plan Estatal del Desarrollo del Estado, donde deben desarrollarse los criterios generales de la Política Económica a través de los cuales se explicará la política fiscal del Estado que se utilizará para el logro de sus objetivos, las estrategias y metas, así como las acciones que correspondan a otras políticas que impacten en el desempeño de la economía.

El sistema fiscal mexicano ha generado una debilidad recaudatoria en los niveles estatal

y municipal ya que las entidades locales tienen una menor necesidad de hacer un esfuerzo fiscal y, además, porque los impuestos que pueden cobrar los Estados es de bajo potencial recaudatorio.¹⁷² En un esfuerzo por modificar esta situación, se ha buscado racionalizar el uso de la deuda y abaratar su financiamiento mediante garantías federales, pero no ha sido suficiente para cambiar el escenario de endeudamiento estatal.

Por lo anterior, Baja California debe buscar de forma inmediata la estabilidad financiera y su buen desarrollo hacendario, contemplando la capacidad en sus recursos humanos, especializados y tecnológicos para recaudar mayores impuestos y frenar la inercia del gasto corriente. Esto implica un gran reto, ya que la ausencia de finanzas sanas ha provocado las omisiones por parte de las autoridades públicas patronales en el cumplimiento de sus obligaciones de pagos de aportaciones de sus trabajadores, en específico el Poder Judicial que actualmente cubre para sus trabajadores de confianza el 10.69% para sus fondos de pensiones e implica el gran universo que no podrá acceder a este derecho de seguridad social que por ley les corresponde.

En Baja California la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado tiene por objeto normar y regular los presupuestos de ingresos y egresos, así como el ejercicio, evaluación, vigilancia y verificación del gasto público. Como sujetos de esta ley se encuentra el Poder Judicial del Estado de Baja California a través de sus Unidades Administrativas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Con el propósito de optimizar los recursos presupuestales que les sean asignados, el Titular del Poder Judicial, como sujeto de la Ley referida, deberá planear, programar, presupuestar, controlar, evaluar y vigilar sus actividades con apego a los principios de eficiencia, eficacia, economía, perspectiva de equidad de género, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.¹⁷³ Esto lo realizará a través de sus Unidades Administrativas.

El Presupuesto de ingresos del Poder Judicial deberá incluir, en su caso: las expectativas de recaudación de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, deuda pública autorizada, recepción de subsidios, participaciones y de los

¹⁷² Guevara Baltazar Alberto, Espejel Mena Jaime, José Hernández Ramírez, *Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal*, Espacios públicos, Vol. 21, núm. 52, 2018, pp.83-107, consultable en: <https://www.redalyc.org/journal/676/676584492006/html>

¹⁷³ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Art. 4.

demás ingresos provenientes del cumplimiento de su objeto legal. Sus Unidades Administrativas establecerán lo conducente para su oportuna y debida formulación. Este presupuesto deberá ser presentado por su titular al Congreso del Estado de Baja California.

La ley de Ingresos deberá contener apartados específicos con la información siguiente:

- a) Las fuentes de ingresos sean ordinarios o extraordinarios, desagregando el monto de cada una, incluyendo los recursos federales que se estime serán transferidos por la Federación a través de los fondos de participaciones y aportaciones federales, subsidios y convenios de reasignación; así como los ingresos recaudados con base en las disposiciones locales, y
- b) Las obligaciones de garantía o pago causante de deuda pública u otros pasivos de cualquier naturaleza con contrapartes, proveedores, contratistas y acreedores, incluyendo la disposición de bienes o expectativa de derechos sobre estos, contraídos directamente o a través de cualquier instrumento jurídico considerado o no dentro de la estructura orgánica de la administración pública correspondiente, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores y sin perjuicio de que dichas obligaciones tengan como propósito el canje o refinanciamiento de otras o de que sea considerado o no como deuda pública en los ordenamientos aplicables. Asimismo, la composición de dichas obligaciones y el destino de los recursos obtenidos.¹⁷⁴

Posteriormente, el presupuesto de ingresos aprobado por el Congreso del Estado deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio inmediato anterior al que corresponda la ley. Cuando el presupuesto no haya sido aprobado se prorrogará la vigencia de la Ley de Ingresos del ejercicio inmediato anterior, hasta en tanto sea aprobada y publicada la Ley de Ingresos del ejercicio correspondiente.

Ahora bien, el presupuesto de Egresos comprende las erogaciones que por concepto de gasto corriente, gasto de capital, amortización de la deuda y disminución de pasivos realizan los sujetos de la presente Ley, dichas definiciones se sujetarán a lo que establezca el Consejo Nacional de Armonización Contable (en adelante CONAC), y en su caso, la información complementaria que emita el Consejo.¹⁷⁵ Se elaborará por ramo, capítulo, concepto y partida de acuerdo a la calendarización que al efecto se establezca; dichas definiciones se sujetarán a lo que establezca el CONAC, y en su caso, la información complementaria que emita el Consejo.

El Poder Judicial, si recibe ayudas, subsidios, transferencias o participaciones de la administración, elaborará su Proyecto de Presupuesto de Egresos con base en los montos asignados para tales conceptos y en los que se deriven de sus actividades propias. Remitirá su Proyecto de Presupuesto de Egresos al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de

¹⁷⁴ Ibidem, Artículo 12 BIS.

¹⁷⁵ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 23.

Hacienda, a más tardar el día 20 de noviembre del año inmediato anterior al que corresponda, para que se incorporen las ayudas, subsidios o transferencias que les correspondan en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Administración Pública Centralizada del Poder Ejecutivo.¹⁷⁶

A continuación se describe el Proceso Legislativo o Parlamentario que se debe seguir para la aprobación del presupuesto de Egresos del Poder Judicial de Baja California. En primera instancia, el proyecto deberá ser previamente aprobado por los miembros del Consejo de la Judicatura y sus Unidades Administrativas, quienes entregarán, por conducto de su Titular, la iniciativa del Poder Judicial ante la Oficialía de partes del Congreso del Estado a más tardar el 1 de diciembre del año inmediato anterior al que corresponda, para su revisión y aprobación, en su caso. Dicho proyecto deberá ser acompañado con la siguiente información:

- I. Exposición de motivos, en la que se describan las condiciones económicas y sociales que prevalezcan en el Estado o Municipio, la situación financiera y hacendaria que presente y las que prevea para el futuro; así como las estrategias a implementar y los propósitos a lograr con el proyecto de Presupuesto de Egresos;
- II. Descripción clara de los programas que integren el proyecto de Presupuesto de Egresos;
- III. Los indicadores de gestión necesarios para la evaluación de los resultados en la ejecución de cada programa, establecidos en los términos del Sistema de Evaluación del Desempeño previsto en la presente Ley;
- IV. Los indicadores que reflejan en los programas la incorporación de la perspectiva de género;
- V. El Registro de la población objetivo, desagregada por sexo y grupo de edad;
- VI. Comparativo de las metas de los programas del Presupuesto de Egresos Autorizado del ejercicio en curso, con el cierre proyectado del mismo;
- VII. Comparativo de las metas de los programas del ejercicio al que corresponda el proyecto de Presupuesto de Egresos con el cierre proyectado del ejercicio en curso;
- VII. Comparativo de las metas de los programas del ejercicio al que corresponda el proyecto de Presupuesto de Egresos con el cierre proyectado del ejercicio en curso;
- VIII. El presupuesto de egresos del ejercicio en curso devengado al momento de la presentación del proyecto de presupuesto de egresos del ejercicio siguiente, y el pronóstico de presupuesto de egresos devengado al cierre del ejercicio en curso;
- IX. Comparativo del presupuesto de egresos modificado y el pronóstico del presupuesto de egresos devengado al cierre del ejercicio en curso, con el proyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio posterior, por ramo, capítulo, concepto y partida, con la correspondiente justificación de las variaciones que se presentan;
- X. En su caso, situación de la deuda pública al término del último ejercicio fiscal y estimación de las que se tendrá a la conclusión del ejercicio fiscal en curso y del inmediato siguiente, así como las cantidades y partidas que se programen para el cumplimiento de las obligaciones financieras o crediticias relativas a la deuda pública de conformidad con la Ley de la materia;
- XI. La estructura organizacional y funciones vigentes así como, en su caso, las modificaciones propuestas;

¹⁷⁶ *Ibidem*, Artículo 29.

- XII. Comparativo de plazas autorizadas del ejercicio en curso con las correspondientes al Proyecto de Presupuesto de Egresos que se presenta;
- XIII. Programa Anual de Obra Pública, en los términos de la Ley de la materia;
- XIV. En su caso, el estado que guardan los contratos de erogaciones plurianuales autorizados en ejercicios anteriores que afectan el Presupuesto de Egresos para el que se solicita autorización; y,
- XV. En general, toda información que se considere útil para demostrar la proposición en forma clara y completa.¹⁷⁷

Las proposiciones que hagan los miembros del Congreso del Estado para modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por Titulares del Poder Judicial serán sometidas a la Comisión competente para su estudio y dictamen.

Después será remitido a la Auditoría de Fiscalización del Estado para realizar un análisis previo a ser enviado a la Comisión de Hacienda para su análisis y aprobación, en su caso. La Auditoría enviará su informe a la Comisión correspondiente quien dictamina sobre el mismo y lo remitirá a la Dirección de Procesos Parlamentarios donde se revisan los proyectos de dictámenes, pero es muy importante el Techo Financiero que para ello dé el Poder Ejecutivo al Poder Judicial. Una vez aprobado el proyecto, se envía al Pleno del Congreso para que sea circulado 3 días antes del Pleno, donde se analiza y ya aprobado se enviará para su publicación en el Periódico Oficial del Estado como Decreto a más tardar el 31 de diciembre del ejercicio fiscal anterior al que corresponda y el Poder Judicial deberá publicar su presupuesto ciudadano en su portal de Transparencia a más tardar el 31 de enero del ejercicio que corresponda.

El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial debe ser aquel que se contenga en el Decreto aprobado por el Pleno del Congreso del Estado. Este presupuesto no podrá ser modificado para cubrir compensaciones extraordinarias durante o por conclusión del mandato de su titular y corresponde a las Unidades Administrativas del propio Poder Judicial garantizar las acciones necesarias para mantener el equilibrio presupuestal.

Si se requiere modificar algunas partidas presupuestales, el Titular del Poder Judicial solicitará al Congreso del Estado la autorización correspondiente y, a su vez, deberá remitir simultáneamente copia de dicha solicitud a la Auditoría Superior del Estado de Baja California para efectuar la creación o supresión de partidas presupuestales, así como la ampliación, transferencia o reducción de recursos en las partidas de su Presupuesto de Egresos, misma que deberá obtenerse antes de ejercer la modificación solicitada; excepto cuando se trate de

¹⁷⁷ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 35.

transferencias presupuestales que se efectúen dentro de un mismo grupo de gastos en el Presupuesto de Egresos, en cuyo caso sólo se deberá dar aviso al Congreso del Estado dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se efectúen, siempre y cuando la transferencia presupuestal acumulada para cada partida afectada no exceda del 15% del monto autorizado para la misma en el Presupuesto de Egresos de inicio del ejercicio. Sobre estas transferencias el Congreso del Estado resolverá lo procedente al evaluar la información de los avisos, los informes de avances de gestión y el cierre presupuestal del ejercicio.¹⁷⁸

En los casos en que se solicite ampliar el presupuesto autorizado del ejercicio del Poder Judicial, por motivos distintos a los de ampliación automática, la solicitud de autorización deberá acampanarse de la opinión de la Secretaría de Hacienda sobre la viabilidad financiera de la propuesta.

2.3.2 Informes Trimestrales del gasto del Poder Judicial del Estado de Baja California

Para efectos de la evaluación y fiscalización del gasto público, el Poder Judicial del Estado deberá remitir al Congreso del Estado, como parte de sus informes trimestrales, la información financiera que a continuación se señala:

- I. A más tardar el último día hábil de los meses de **abril, julio y octubre** del ejercicio en curso, la relativa a los trimestres primero, segundo y tercero, respectivamente:
 1. Información contable.
 - a. El estado de situación financiera;
 - b. El estado de variación en la hacienda pública;
 - c. El estado de cambios en la situación financiera;
 - d. Los informes sobre pasivos contingentes;
 - e. Las notas a los estados financieros;
 - f. El estado analítico del activo;
 - g. El estado analítico de deuda, que incluya endeudamiento neto e intereses de la deuda.
 1. Información presupuestaria.
 - a. Estado analítico de ingresos;
 - b. Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos;
 - c. Estado del pago de deuda pública, incluyendo el costo del servicio de la misma; y, d. Flujo de efectivo.
 2. Información programática.
 - a. Gasto por categoría programática;
 - b. Programas y proyectos de inversión; e
 - c. Indicadores de resultados.
- La información concerniente al cuarto trimestre del ejercicio de que se trate, deberá enviarse junto con la Cuenta Pública, a más tardar el treinta de abril del año siguiente del ejercicio fiscal correspondiente.

¹⁷⁸ Ley del Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 50.

- II. Adicionalmente a lo anterior, los sujetos obligados de esta Ley deberán mantener a disposición de la Auditoría Superior del Estado de Baja California la siguiente información:
- a. La Conciliación de los ingresos y egresos contables con relación a los ingresos y egresos presupuestales;
 - b. La Conciliación de la disponibilidad en caja, bancos e inversiones al inicio del ejercicio con la del cierre del ejercicio, considerando los ingresos y los egresos propios y transitorios;
 - c. El Catálogo de Cuentas Contable y de partidas presupuestales;
 - d. El archivo de la balanza de comprobación de cierre del ejercicio; y,
 - e. El archivo de pólizas contables.¹⁷⁹

Los informes trimestrales que debe rendir el Poder Judicial se remiten al Congreso del Estado, mismo que se turna a la Comisión de Hacienda quien pide la opinión correspondiente de la Auditoría Superior del Estado de Baja California quien (cuenta con varias facultades en la Ley Orgánica) analiza y brinda su opinión sobre los mismos y, con base a ello, la Comisión de Hacienda se reúne y dictamina el informe rendido por el Poder Judicial. En este proceso se revisan los estados financieros de la cuenta pública y se realiza una auditoría en el propio Poder Judicial para la revisión de la cuenta pública contemplando el ejercicio fiscal anterior. El último avance presupuestal se entrega junto con la cuenta pública y se tiene como fecha límite para su presentación el 30 de abril.

2.3.3 Verificación de la ejecución del gasto del Poder Judicial del Estado de Baja California

El ejercicio del gasto público comprende el manejo y aplicación de los recursos con perspectiva de equidad de género, así como su justificación, comprobación y pago, con base en el Presupuesto de Egresos aprobado.

Toda erogación a cargo de los Presupuestos de Egresos del Poder Judicial deberá ser indispensable, con enfoque de género, normal y propia de quien los realiza, de aplicación estricta al ramo, capítulo, concepto y partida al que corresponda, y ajustada a la descripción de la partida contra la cual se realiza el cargo. La comprobación del gasto público se efectuará con la documentación original que demuestre la entrega del pago correspondiente y que reúna los requisitos que establecen las disposiciones fiscales y las reglas generales que emita la Unidad Administrativa, la cual hará del conocimiento del Congreso del Estado para los efectos de la revisión de la Cuenta Pública.

¹⁷⁹ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 82.

Una erogación se entenderá justificada cuando se destine a lograr los programas autorizados y existan las disposiciones y documentos legales que determinen el compromiso u obligación de hacer el pago, y que además exista la evidencia de haber sido tramitada ante las instancias facultadas para dotar de los recursos humanos, materiales o financieros.

Asimismo, el Poder Judicial tiene la obligación de verificar que los documentos comprobatorios de las erogaciones a su cargo, que entreguen los proveedores de bienes o servicios, sean legalmente válidos de acuerdo con los requisitos establecidos en las disposiciones fiscales aplicables.¹⁸⁰

Dentro de los términos legales para la presentación de la Cuenta Pública Anual ante el Congreso del Estado deberá adjuntarse la información relativa al cierre del ejercicio presupuestal y programático, precisando las modificaciones realizadas durante el ejercicio, señalando las autorizaciones y avisos que las sustentan en los términos de esta Ley.

La ley establece que los Órganos de Control del Poder Judicial deberán vigilar y verificar el correcto ejercicio del gasto público a través de visitas, inspecciones y auditorías, sin detrimento de las facultades legales que en la materia correspondan al Congreso del Estado. Información correspondiente al cuarto trimestre se considerará incluida en la Cuenta Pública del ejercicio de que se trate, a más tardar el último día hábil de los meses de abril, julio y octubre del ejercicio en curso.¹⁸¹

Por su parte, la Auditoría Superior del Estado podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos de la Hacienda Pública estatal o municipal o el patrimonio de las entidades fiscalizadas a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica, financiamientos y obligaciones y el otorgamiento de garantías respectivas, entre otras.¹⁸²

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende:

I. La fiscalización de la gestión financiera de las Entidades Fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, y demás disposiciones legales aplicables, en cuanto a los ingresos y gastos públicos, así como de los financiamientos y obligaciones, incluyendo la revisión del manejo, custodia, aplicación de recursos públicos, y demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y

¹⁸⁰ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California. Artículo 59.

¹⁸¹ *Ibidem*, Artículo 17.

¹⁸² Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California, Artículo 1.

programática que las Entidades Fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables; y,
II. La práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos de los Programas de las Entidades Fiscalizadas.¹⁸³

El Poder Judicial como entidad fiscalizada deberá remitir al Congreso los Informes de Avance de Gestión Financiera por los trimestres primero, segundo y tercero de cada año, respectivamente, con cifras y datos mensuales y acumulados al último día del último mes del trimestre que se informa y que corresponderán a la Cuenta Pública del año en curso. La

También se dispone que la Auditoría Superior del Estado podrá auditar los conceptos reportados trimestralmente en el correspondiente Informe de Avance de Gestión Financiera como procesos concluidos, así como la parte ejecutada de los procesos no concluidos. Para el efecto, la Auditoría Superior del Estado podrá realizar reuniones de trabajo para la revisión de los resultados preliminares en los términos de esta Ley. Los resultados de la fiscalización deberán incorporarse a los Informes Individuales derivado de la fiscalización de la Cuenta Pública del ejercicio de que se trate.

2.4 Cronología de Litigios sobre Haber del retiro y pensiones de los trabajadores del Poder Judicial del Estado de Baja California

Vemos la cronología de los criterios que ha ido adoptando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionados con el haber de retiro para los magistrados, jueces y consejeros del Poder Judicial del Estado de B.C., y los antecedentes de otros Estados que han servido como base para las resoluciones en este Estado, quienes aun cuando no son considerados como trabajadores por la Ley, se ha determinado el derecho que tienen a acceder a la seguridad social.

2.4.1 Controversia Constitucional 32/2007

El Poder Judicial de Baja California presentó la controversia constitucional 32/2007,¹⁸⁴ siendo parte de sus argumentos solicitar la invalidez del penúltimo párrafo del artículo 57 de la Constitución Local que dice que los Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura del Poder

¹⁸³ Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California, Artículo 2.

¹⁸⁴ Controversia Constitucional 32/2007, Diario Oficial de la Federación, 01 junio 2019, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/compila/103controv_01jun09.doc

Judicial, no serán considerados trabajadores para efectos de la ley especial de la materia, resultando violatorio de las garantías, en general al rubro del derecho a la seguridad social que contempla el artículo 123, apartado B), fracción XIV, de la Constitución Federal, así como de las garantías que salvaguarda el principio de inmutabilidad o irreductibilidad salarial, plasmado en el artículo 116, fracción III, último párrafo, de la Constitución.

Se consideró que esta reforma priva a los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de los derechos que a favor de los mismos consiga la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, con lo que no tendrían garantizado el acceso a la seguridad social, el derecho al pago de prima vacacional y al pago de aguinaldo, entre otros.

El Poder Judicial expresó que en esta instancia no se demandaba la calidad de trabajadores de confianza de los magistrados del Tribunal Superior del Justicia para tener derecho a los beneficios a que se refiere la Ley, sino los derechos creados o adquiridos por dichos funcionarios, al haber venido recibiendo todo el cúmulo de prerrogativas contempladas en la ley en cita.

Que esos derechos adquiridos se consolidaron a la luz de la Constitución del Estado de Baja California y de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de Baja California, vigentes en la época en que tuvo lugar la elección de los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia, por lo que la disposición constitucional que ahora niega el carácter a los magistrados de trabajadores al servicio del Poder Judicial suprime con ello los derechos a que se refiere la ley de la materia y ésta no puede aplicarse retroactivamente para regular de manera perjudicial las situaciones jurídicas que nacieron a la vida jurídica en términos de una ley anterior.

La Corte determinó que era improcedente este concepto de invalidez ya que dado que los magistrados ostentan uno de los poderes del Estado no pueden equipararse a un trabajador, de ahí que se justifica que no tengan los mismos derechos o las prerrogativas laborales en el Poder Judicial, pues por sus atribuciones realizan un trabajo personal sin una subordinación típica que es una característica esencial de toda relación de trabajo y que la distingue de la prestación de servicios.

Que los Magistrados, a diferencia de otros servidores públicos que pueden llegar a tener una relación también de trabajo denominada relación dual, y de igual forma no es posible

equipararlos, en sí mismos, a los trabajadores previstos en la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, pues su ingreso a la función jurisdiccional no obedece estrictamente a un nombramiento burocrático, sino a una designación de otros poderes públicos que actúan en un plano de colaboración.

Que el hecho de que no tengan acceso a las prestaciones económicas laborales que prevé la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, Municipios e Instituciones Descentralizadas de Baja California, no conlleva a que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia Local pierdan, a su vez, los derechos de seguridad social que les son aplicables según la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, porque unas son prestaciones típicamente laborales y las otras derivan del ámbito de seguridad social que comprende no solamente a trabajadores sino a los diferentes sectores sociales de la población.

La Corte indicó que el marco constitucional de seguridad social previsto a nivel federal en el artículo 123, apartado A, fracción XXIX, y apartado B, fracción XI, de la Constitución Federal, al que por cierto remite el diverso 116, fracción VI, de la propia Constitución, pone de relieve que pueden acceder a los servicios y prestaciones respectivas no sólo los trabajadores—que actúan bajo una subordinación y sus familias, sino toda persona que realice una labor en cualquier sector social, aunque lo lleve a cabo en forma independiente e incluso la población que no esté activa, considerando para tal efecto las características de cada persona, por lo que los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California tienen derecho a una seguridad social propia, la cual es perfectamente compatible con los principios constitucionales que lo permiten, tan es así que el artículo 1o., fracción V, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, concreta tales principios al señalar que ese ordenamiento es aplicable al *Estado*, quedando comprendidos en este concepto a los Magistrados que tienen una relación jurídica pública, pues son titulares de un órgano que cumple una función normativa estatal: la jurisdiccional.

Que no deben confundirse las prestaciones y servicios de seguridad social previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), con las dimanadas de la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes, que surgen a partir de la relación de trabajo en

materia burocrática, a las que, se insiste, no es posible que los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Baja California puedan acceder a ellas por su afirmada calidad de depositarios de un poder, no de trabajadores.

2.4.2 Acción de Inconstitucionalidad 19/2015

La Comisión Nacional de los derechos humanos (en adelante CNDH) interpuso una Acción de Inconstitucionalidad en contra de la reforma de la ley de ISSSTECALI del 2015 (que se registró con el número 19/2015) considerando que había una regresión en los derechos humanos laborales. La primera cuestión que la CNDH abordó como concepto de invalidez fue que el artículo 10 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California vulnera el derecho de seguridad social y el principio de previsión social; es decir, los artículos 1º, 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 39 y 42 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Dicho artículo contradice el artículo 123, apartado B, fracción XI de la Constitución, ya que el trabajador tiene derecho a la seguridad social sólo cuando reciba íntegro su sueldo quedando sujeta a que el trabajador esté al tanto de sus aportaciones, dejándolo en estado de inseguridad. Consideró que la obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social corresponde al patrón, por lo que el hecho de que dejen de ser enteradas no es imputable al trabajador y, por ende, no es dable suspender los beneficios de seguridad social por una responsabilidad que no le corresponde; incluso si las cuotas son lo que generan los beneficios, entonces no se deben condicionar a que el trabajador perciba el salario, pues vulnera además el principio pro persona ya que impone una medida más gravosa para el trabajador íntegro. Asimismo, adujo que tal precepto legal es contrario a los principios de universalidad, progresividad, seguridad social, immediatez y subsidiariedad del estado, porque condiciona los beneficios de seguridad social al pago de cuotas y aportaciones que le corresponde realizar al patrón; además, bajo esa perspectiva se daña a los derechohabientes del trabajador porque

podrían quedar imposibilitados para realizar trámites ante el Instituto por causa del patrón y no del trabajador.¹⁸⁵

El segundo concepto de invalidez fue respecto al artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, que transgrede el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social; es decir, los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A de la Constitución Federal; artículo 24 de la Convención americana sobre derechos humanos; artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículo 7 del Convenio OTI 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962; artículos 42 y 71 del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo; artículos 1º y 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo.

La CNDH adujo que el artículo impugnado es contrario a los artículos 1º y 123, apartado B, fracción XI, inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque obliga a los pensionados a que aporten un porcentaje de su pensión al fondo de pensiones, sin posibilidad de que lo decidan de manera voluntaria; además, los constriñen a efectuar la aportación en la misma medida que a un trabajador activo, a pesar de que se encuentran en condiciones económicas desiguales.¹⁸⁶

La Corte determinó que el artículo 10 de la nueva ley reformada permite que se prive a cualquier trabajador del acceso a los servicios de seguridad social por causas que son ajenas a su voluntad. Sobre este tema en particular dijo que el Tribunal Pleno ya había resuelto en otros amparos¹⁸⁷ que los trabajadores no pueden ser privados del acceso a los servicios de seguridad social por cuestiones que no les sean imputables directamente. La norma impugnada condiciona el disfrute de los beneficios de la seguridad social de cualquier trabajador a que el Instituto reciba la totalidad de las cuotas y aportaciones correspondientes. Esta condición es inconstitucional y violenta los derechos de acceso a la salud y seguridad social de los trabajadores, ya que el entero de las cuotas y aportaciones no es imputable a los trabajadores al

¹⁸⁵ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 19/2015*, 27 de octubre de 2015, pp. 2-3, consultable en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc-Inc-2015-19-Demanda.pdf>.

¹⁸⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁷ Amparo en revisión 220/2008; Amparo en Revisión 219/2008; Amparo en revisión 221/2018; Amparo en revisión 229/2008.

ser una función que corresponde exclusivamente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (de conformidad a lo establecido en el artículo 18, fracción I de la Ley reclamada). Por ello, determinó que el artículo 10 de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California es inconstitucional por violentar el derecho a la seguridad social y debe ser declarado inválido.

En cuanto al artículo 16, la Corte consideró que la norma reclamada aplica deducciones a los trabajadores en activo, así como a los pensionados o pensionistas por lo que existe un trato igual de categorías distintas que no se encuentra justificado constitucionalmente.

En el caso de Baja California, todo trabajador al servicio del Estado debe aportar al Instituto una cuota obligatoria del salario base de cotización que sirve para cubrir seguro médico y de maternidad y otras prestaciones de seguridad social. Por su parte, los pensionados y pensionistas deberán cubrir al Instituto un porcentaje de su pensión –cuyas cuotas serán determinadas en las leyes correspondientes- que será destinado para cubrir diversos gastos y servicios del Instituto. Consideró que los pensionados o pensionistas se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional que permitiera que a estos individuos en situaciones distintas se les trate de la misma manera, cobrándoles para el pago de sus mismas pensiones.

La Corte manifestó que no desconocía que la reforma se había justificado por los problemas financieros del ISSSTECALI y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones, con el fin de asegurar su viabilidad económica y del cobro futuro de las pensiones. Posteriormente, esto se avaló por el Congreso Local en el procedimiento legislativo, si bien es una situación de suma gravedad sobre la cual se deben encontrar soluciones, no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado. La Corte determinó inconstitucional dar un trato igual a los trabajadores en activo que a los pensionados o pensionistas al pretender que estos últimos siguieran aportando al ya no estar participando activamente sino pasivamente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró a excepción de las anteriores consideraciones que la reforma era constitucional y válida basado en que el Sistema de

Seguridad Social en el Estado de Baja California se integra a través de un sistema de financiamiento bipartita en el que el trabajador aporta y el Estado también. Además, en los motivos se manifestó la vulnerabilidad financiera del ISSSTECALI y se expuso que mediante esta reforma se establecía la manera en la que este Instituto pudiera sobrevivir y salvarse de la quiebra.

Como vimos la Corte si declaró la invalidez de dos disposiciones: los artículos 10 y 16 de la Ley del ISSSTECALI como reserva técnica, ya que no puede darse el mismo tratamiento al personal jubilado que al personal que está en activo. Sin embargo, se tiene conocimiento de Juicios de amparo sobre este aspecto pues continúan descontando a los maestros jubilados ese rubro de reserva técnica.¹⁸⁸

2.4.3 Controversia Constitucional 13/2018

El 28 de enero del 2018, el Poder Judicial de Baja California promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que atribuyó una omisión legislativa por no instituir y regular el haber de retiro de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja

¹⁸⁸ La actividad legislativa se accionó y se trabajó para que los trabajadores de la burocracia tuvieran derecho a la Seguridad Social integral, incluidos a los trabajadores de confianza, y se inició con los descuentos de las aportaciones para sus pensiones. Esta nueva ley está dirigida al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el Poder Ejecutivo se descuentan por conceptos de Seguridad Social para servicios médicos y para pensiones tanto para trabajadores de base como los de confianza; el problema es que no se aportan las cantidades debidas a ISSSTECALI por lo que hay adeudos en este rubro y, por ende, la reforma no ha sido suficiente. Las autoridades públicas no han cumplido con la obligación de realizar los pagos de aportaciones para sus trabajadores a ISSSTECALI como lo marca la ley, lo que deriva en una difícil situación financiera para este instituto. En el Dictamen no. 57 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado de Baja California, del 13 de diciembre del 2021, se hace constar el Decreto presentado por la Titular del Ejecutivo del Estado subrayando, entre otros, los considerandos que me permito transcribir a continuación:

TERCERO.- Que la grave situación financiera que aqueja al ISSSTECALI misma que fue provocada por el actuar irresponsable de los gobiernos neoliberales del pasado, ha puesto en riesgo los servicios y prestaciones a que tienen derechos sus afiliados, por lo que es esencial que el Poder Ejecutivo a mi cargo promueva estrategias que permitan asegurar que se sigan brindando.

QUINTO.- Que aunado a lo anterior y como parte de los ejercicios de revisión de las condiciones financieras del Estado, se ha detectado una situación compleja respecto a las finanzas estatales y al flujo de recursos para el cumplimiento de sus obligaciones, identificándose un adeudo con ISSSTECALI que al ejercicio fiscal 2021, asciende a \$2'589,734,000.00 pesos (Dos mil quinientos ochenta y nueve millones de pesos, setecientos treinta y cuatro mil pesos 00/100 Moneda Nacional).

Dictamen 57 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado, consultable en https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20211213_57_HACIENDA.pdf Derivado de estas consideraciones, el Poder Ejecutivo celebró un contrato plurianual con ISSSTECALI a fin de cumplir con sus obligaciones y seguir garantizando las prestaciones de Seguridad Social, entre ellas los pagos de las pensiones para sus trabajadores. Sin embargo, no es sólo el Poder Ejecutivo quien tienen adeudos con el Instituto, sino también otras autoridades paraestatales y municipales, lo que le impide cumplir con sus compromisos, entre ellos los pagos de pensiones en tiempo.

California, considerando que se atentaba contra la autonomía e independencia del Poder Judicial de Baja California contraviniendo los artículos 116, fracción III, y 127, fracciones IV y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuarto transitorio de la reforma constitucional de 24 de agosto de 2009. Además de la omisión de dar trámite y concluir el proceso legislativo de la iniciativa de reforma al artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California¹⁸⁹ que pretende establecer en el marco constitucional local el derecho al haber de retiro y en su caso, expedir la reforma a la ley orgánica del poder judicial u otra norma materialmente legislativa las bases, mecanismos y periodicidad de su otorgamiento.¹⁹⁰

La Corte determinó que el Congreso del Estado de Baja California (de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política local) tiene la obligación de garantizar la independencia de los magistrados y jueces en su Constitución. El artículo 116, fracción III de la Constitución Federal había sido interpretado por la Suprema Corte en diversos precedentes, en los cuales se destacan cada una de las garantías de la independencia judicial que se desprenden de dicha fracción.

En las controversias constitucionales promovidas por el Poder Judicial del Estado de Jalisco,¹⁹¹ en las cuales el Tribunal Pleno reconoció la autonomía que gozan los Estados para

¹⁸⁹ Presentada el 4 de julio de 2014 por el H. Pleno de magistrados del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado.

¹⁹⁰ Sentencia Controversia Constitucional 13/2018, Diario Oficial de la Federación, 01 octubre del 2018, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv/232controv_01oct18.doc.

¹⁹¹ Las Controversias constitucionales referidas del Poder Judicial del Estado de Jalisco son la 9/2004 y 25/2008. La primera de las mencionadas se derivó de los Decretos números 16,541 y 19,674, del Congreso del Estado de Jalisco, publicados en los Diarios Oficiales del Estado, de veintiocho de abril de mil novecientos noventa y siete y trece de marzo de dos mil tres, aprobados por la mayoría de los ayuntamientos constitucionales de los municipios integrantes del Estado de Jalisco, en el que se modificó la inamovilidad de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco. El Tribunal Pleno consideró que el hecho de haber limitado la inamovilidad de los magistrados a un período de diez años no constituye una afectación al Poder Judicial del Estado, pues cada Entidad Federativa, en ejercicio de su soberanía puede determinar el funcionamiento y la organización de sus instituciones públicas con la única limitante de que no transgreda los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la Controversia constitucional 25/2008 se denunciaron los procedimientos instaurados por el Congreso del Estado de Jalisco y las actuaciones que en los mismos se hubieren realizado para aprobar los Decretos Número 21928/LVIII/07 y 21946/LVIII/07 antes mencionados, al omitirse respetar la facultad que asiste al Poder Judicial de la Entidad para conocer y opinar respecto de las reformas constitucionales y legales que se refieran a la normatividad que lo rige. Por lo anterior, se determinó que mediante las reformas contenidas en los decretos impugnados se restringe, condiciona e impide el ejercicio de la autonomía que al Supremo Tribunal de Justicia del Estado le compete a efecto de organizar sus dependencias, integrarlas, disponer de su presupuesto y garantizar la estabilidad y permanencia de sus integrantes. Controversia 25/2008 DOF 26/07/10 sentencia, consultable en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153096&fecha=26/07/2010; Controversia 9/2004, Registro digital 20253, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, Julio de 2007, p. 1768, consultable en <http://www2.SCJN.gob.mx/juridica/engro>.

decidir sobre la integración y el funcionamiento de sus poderes judiciales. Si bien se reconoció en dichos precedentes la amplia libertad de configuración respecto de los sistemas de nombramiento y ratificación de los magistrados que los integran, lo cierto es que el Tribunal Pleno nunca manifestó que dicha libertad de configuración fuera absoluta; por el contrario, precisó que los Estados deben respetar la estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial, en específico con el establecimiento de un período razonable para el ejercicio del cargo y, en caso de que el periodo no fuera vitalicio (como en el caso de Baja California), con un haber por retiro.¹⁹²

De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución del Estado de Baja California, al ser nombrados los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado por un periodo de 6 años con posibilidad de ratificación, conlleva el otorgamiento de un haber de retiro al término del cargo en atención a dicho precedente. Sin embargo, la porción transcrita a consideración de la Corte fue descontextualizada por el Poder Legislativo, de tal forma que se entiende que es potestativo para las Legislaturas de los Estados otorgar el haber de retiro, lo que se interpretó incorrecto.

Por ese motivo, se estimó que la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales locales se cumple cuando los juzgadores gozan de estabilidad y seguridad en sus cargos, misma que puede concretarse mediante la certeza de recibir, al final del periodo de su gestión, un haber de retiro determinado por los Congresos estatales, parámetro que en el referido caso no se observaba. El haber de retiro forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de magistrado para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional.

Por ello, la Corte consideró que el haber de retiro constituye un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional y, al no existir a la fecha de resolución de esta controversia normas legislativas que regulen el haber de retiro, dio la razón al Poder Judicial actor, ya que ni en la Constitución Política del Estado de Baja California ni en la Ley Orgánica del Poder Judicial actor, ni en ninguna otra ley local se fijaban las bases y lineamientos para el otorgamiento del haber de retiro; lo que vulneraba el contenido del artículo 116, fracción III, párrafos segundo y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo de los magistrados locales, ni se asegura la independencia judicial.

¹⁹² Sentencia Controversia Constitucional 13/2018.

En cumplimiento a la Sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Baja California, de acuerdo con el Decreto 334 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 12 de abril del 2019, aprobó la adición del artículo 168 fracción II, así como la adición del título décimo quinto, capítulo único denominado “HABER DE RETIRO” que contiene el artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el que estableció el Reglamento del Haber del Retiro, además de los reglamentos interiores en materia administrativa, carrera judicial, escalafón, régimen escalafonario y demás acuerdos generales.

Aún con las consideraciones que la Corte emitió sobre la independencia judicial de estos y la obligación del Congreso del Estado para reglamentar lo relativo a un Haber del retiro para ellos, esta acción llevada a cabo por los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia fue muy cuestionada por los trabajadores de rango inferior jerárquico (jueces, secretarios de acuerdos, actuarios) ya que, aunque no es cuestionable su derecho de demandar al no contar con la prestación de jubilación por no ser considerados como trabajadores dentro de la ley, también es cierto que los trabajadores del Poder Judicial (jueces y trabajadores de confianza) no habían tenido incremento en sus salarios durante los últimos 17 años, ni solución en el tema de sus jubilaciones para poder acceder a un sistema de pensiones. Para los trabajadores del Poder Judicial, sus superiores jerárquicos velaron por sus intereses personales dejando a los servidores públicos dependientes de ellos sin beneficios en sus salarios, ni prestaciones de seguridad social, lo que causó gran malestar entre ellos.

2.4.4 Amparo 420/2017

En iguales condiciones que los magistrados se encontraban los jueces del Poder Judicial del Estado de Baja California, ya que no son contemplados como trabajadores conforme a la Ley del Servicio Civil de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y municipios de Baja California; por lo que los jueces no pueden aspirar al acceso de derecho de seguridad social una vez que haya terminado su encargo.

Un Juez de Primera instancia del Poder Judicial de Baja California interpuso amparo indirecto, mismo que le tocó conocer al Juzgado Octavo de Distrito dentro del juicio de amparo 420/2017-II, señalando como Autoridad responsable al Congreso del Estado de Baja California por la omisión y paralización total de emitir la norma legislativa que regulara y estableciera lo

necesario para hacer efectiva la jubilación y/o el haber de retiro de Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado de Baja California que sean jubilados por cumplir 70 años, fijando los referentes mínimos de otorgamiento, determinación, cálculo, forma de ministración de los jueces del Estado conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 14, 16, 17, 116 fracción III, 127 fracción IV Constitucionales.

El juez de Distrito dentro del juicio de amparo referido sobreseyó el juicio de amparo, pero el quejoso interpuso el recurso de revisión en el que le tocó conocer al Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito dentro del Amparo en revisión 393/2018¹⁹³. Ante la omisión de regulación sobre el haber de retiro para los jueces locales del Poder Judicial de Baja California, en base a las mismas consideraciones que realizó la Segunda Sala al resolver la controversia constitucional 13/2018 al tratarse de un asunto similar, dicho Tribunal revocó la sentencia de primera instancia del juez de Distrito y determinaron conceder el amparo y Protección de la Justicia Federal al quejoso, ordenando al Congreso del Estado de Baja California se emitieran las normas correspondientes a la regulación del haber de retiro para los Jueces del Poder Judicial.¹⁹⁴

Con todos los antecedentes y para cumplir con la ejecutoria de amparo, se elaboró la iniciativa con la que se reformó el artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En él se estableció el Haber de retiro para los jueces que hayan llegado a la edad de 70 años o cumplido los 15 años que establece la Constitución, el cual será intransferible, con una duración de dos años y no será superior al 50% de la última percepción que hayan recibido como jueces. Además, se ordenó que el Consejo de la Judicatura debía expedir el reglamento correspondiente, ya que

¹⁹³ El Amparo en revisión 393/2018 del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, fue resuelto dentro del Amparo Indirecto 420/2017 del Juzgado Octavo de Distrito en el que se demandó la omisión legislativa respecto de Haber de retiro para jueces del Poder Judicial del Estado de Baja California. Los efectos del Amparo fue para que una vez que causara ejecutoria, el Congreso de Baja California, ante la ausencia de regulación del haber de retiro de los jueces locales (omisión legislativa), emitiera las normas correspondientes durante el próximo periodo ordinario de sesiones a partir de la emisión de esa ejecutoria, en base a las consideraciones que sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 13/2018 al ser dicho asunto (similar al caso en concreto). Se ordenó también dar al quejoso el mínimo vital en lo que el Congreso cubría la omisión legislativa y dicho pago sería cubierto a partir de que fue privado de su cargo como juez. Consultable en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20190829_ACUERDOJUCO_PO_ARAGERALDO.pdf. Consultable en: transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/actas/CJE/2020/Acta202002201.pdf

¹⁹⁴ Iniciativa con Proyecto de Decreto de adición del Artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Baja California, Exposición de motivos, 3 de octubre del 2019, consultable en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20191003/_INICIATIVA_GOBERNACION_RYHACIENDA.pdf.

es el responsable de gestionar la viabilidad financiera con la finalidad de definir el esquema, cuantía y condiciones para su entrega, así como establecer el monto de las aportaciones que deberán hacer los Jueces del Poder Judicial del Estado.¹⁹⁵

De lo anterior tenemos que, aunque se haya aprobado este Haber de retiro como un derecho para garantizar la independencia judicial de los Jueces, dos años son insuficientes para que aquel servidor público que llegue a la edad de 70 años o haya cumplido con el tiempo que la ley prevé (15 años) se le asigne un Haber suficiente o equiparable a una jubilación que le permita vivir de una forma decorosa y que goce de prestaciones médicas para ser atendido después de haber llevado una carrera entregada al servicio público, en virtud de que solo se le otorga por un periodo reducido, que no es transferible y que tampoco garantiza los servicios médicos que son necesarios para la vida adulta que requiere toda persona y que debiera ser uno de los derechos de seguridad social a que deben tener acceso los jueces como personas, pero que no se contempla al no ser considerados como trabajadores para el Poder Judicial del Estado de Baja California.

2.4.5 Haber de retiro para consejeros del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California

El Haber de retiro consiste en un régimen específico de pensiones de jubilación o retiro aplicable a los funcionarios públicos una vez que han cesado en la prestación de sus servicios ya sea por cesar en la prestación de sus servicios por jubilación o muerte y como hemos visto se traduce en una prestación económica a que tienen derecho por el tiempo de servicio prestado en este caso, dentro del Poder Judicial. Por ello ha sido de gran controversia el Juicio de Amparo que promovieron dos Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California en el 2021, quienes fueron designados por el Congreso del Estado de Baja California por un periodo de cuatro años y que terminan sus funciones en el año 2023, quienes solicitaron el Amparo y Protección de la Justicia Federal a fin de que el Congreso del Estado legisle y les otorgue un Haber de retiro como a los Magistrados o Jueces. En dicho juicio básicamente señalan que ha habido una omisión del Congreso Local de instituir en una norma con rango de

¹⁹⁵ Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de B.C., 29 agosto 2019, consultable en: https://www.congreso.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20190829_ACUERDOJUCOP_O_ARAGERALDO.pdf.

ley el haber de retiro de los Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial de Baja California, lo cual para ellos representa un perjuicio directo, real, actual y flagrante a sus derechos humanos y garantías judiciales de inamovilidad, estabilidad en el cargo y seguridad económica. Las críticas a esta pretensión es debido a que los Consejeros sólo se mantienen en el encargo por un periodo determinado de tiempo (4 años) quienes no han llevado carrera judicial, sino conforme al diseño de la Constitución Local, son elegidos por los Diputados del Congreso del Estado, sin ningún examen, sino con la presentación de documentos que se establecen como requisitos y una posterior entrevista y sus actividades no son de carácter jurisdiccional sino administrativa, aunque siempre tienen como obligación salvaguardar la Independencia Judicial. Hay precedentes en la Corte del Estado de Chihuahua de los Consejeros del Haber de retiro, en dicho Estado su Constitución local contemplaba el Haber de retiro en el artículo 99 que me permito transcribir:

Las y los Magistrados, Consejeros y Consejeras de la Judicatura y las Jueces y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo, y solo podrán ser destituidos en los casos que determinen esta Constitución o las leyes [...] Las y los Magistrados y Consejeros de la Judicatura designados por el Tribunal Superior de Justicia no podrán, durante el tiempo que gocen de un haber de retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado.¹⁹⁶

La Corte resolvió la Controversia Constitucional 179/2017 por medio del cual lo que constituyó el fondo no es el Haber de retiro, porque este ya estaba incluido en su Constitución Local, sino lo relativo a la restricción para que los magistrados y consejeros de la judicatura, durante el tiempo que gocen el haber de retiro, actúen como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado, es decir, ya la Constitución de dicho Estado contemplaba el haber de retiro para los Consejeros del Poder Judicial, aunque actualmente la Constitución ha sido modificada y ya no incluye esta porción normativa.

Como se dijo, la Constitución Local de Baja California no prevé ese supuesto. El Amparo promovido por los Consejeros le tocó conocer al Juzgado Sexto de Distrito quien sobreseyó el Juicio, pero se encuentra pendiente el Recurso de Revisión que interpusieron en contra de la referida resolución en el Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

Esta acción interpuesta por los Consejeros que no ha sido bien vista por los abogados litigantes, ni por los propios servidores públicos del Poder Judicial, debido a que no se considera

¹⁹⁶ Diario Oficial de la Federación, 17 de septiembre de 2018, Tercera Sección, Sentencia Controversia Constitucional 179/2017, consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv/231controv_17sep18.doc.

que deba otorgárseles esta prestación económica, pues el encargo es solo por 4 años, sin tener una carrera judicial y que por ello les permita acceder a un haber del retiro.

2.5 Dificultades que se presentan para que se incluyan en el presupuesto de egresos los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California

Como hemos visto en los apartados anteriores, la autoridad pública patronal Poder Judicial ha omitido tener un apartado presupuestal para sus trabajadores de confianza en lo concerniente a sus fondos de pensiones, sólo teniendo contemplados al 10.69% de los mismos. Quienes están dentro de este bajísimo porcentaje es porque tuvieron que ejercitar demandas para el reconocimiento de su derecho.

Para el debido manejo de sus ejercicios fiscales, el Poder Judicial toma como base el Plan de Desarrollo, que es el documento rector con los principales compromisos de la función judicial y la impartición de la justicia en el estado. El documento es elaborado por el Consejo de la Judicatura del Estado acorde con la Constitución Política del Estado de Baja California, en el que se establece un Modelo de Gestión Estratégica para la planeación presupuestaria, así como su seguimiento y evaluación.

El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California es elaborado en conformidad a la Ley General de Contabilidad, la normatividad y las disposiciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC). De los ejercicios fiscales 2015 a 2020, el Poder Judicial del Estado de Baja California operó con un déficit presupuestal de \$296,545,734.

Como vimos en apartados anteriores, en los rubros de Servicios Personales y Administración del Fondo Auxiliar del Poder Judicial de Baja California donde se agrupa lo relativo al personal al servicio de los entes públicos, tales como sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilados al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio. Para mayor ilustración, en las Figuras 2.6 y 2.7 se muestran los ingresos y egresos del Poder Judicial durante el periodo del 2015 al 2020:

Figura 2.6. Cuadro comparativo de los ingresos y egresos del Poder Judicial durante el periodo del 2015 al 2020

Poder Judicial B.C.						
(Cifras en pesos)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos	879,936,028	960,574,219	966,818,251	841,743,752	903,929,667	1,005,677,219
Egresos	882,362,413	957,558,189	982,936,863	983,874,514	1,019,384,044	1,029,108,847
Diferencia de Ingresos VS Egresos	-2,426,385	3,016,030	-16,118,612	-142,130,762	-115,454,377	-23,431,628
Déficit Acumulado	-2,426,385	589,645	-15,528,967	-157,659,729	-273,114,106	-296,545,734

Fuente: Ávalos Figueroa, Víctor Manuel, *Análisis del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia 2015-2020 y Presupuesto 2021*, II Trimestre 2021, Interactivo OBSERBC, Octubre 2021, www.obserbc.com tomada de Interactivo OBSERBC.

Figura 2.7. Cuadro comparativo de los ingresos y egresos del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia durante el periodo del 2015 al 2020

Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia						
(Cifras en pesos)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos	49,368,321	44,260,705	40,789,354	50,243,811	60,100,585	60,100,585
Egresos	45,420,000	42,011,162	40,206,214	38,537,540	33,495,079	33,495,079
Diferencia de Ingresos VS Egresos	3,948,321.00	2,249,543.00	583,140.00	11,706,271.00	26,605,505.92	26,605,505.92
Déficit Acumulado	3,948,321.00	6,197,864.00	6,781,004.00	18,487,275.00	45,092,780.92	71,698,286.84

Fuente: Ávalos Figueroa, Víctor Manuel, *Análisis del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia 2015-2020 y Presupuesto 2021*, II Trimestre 2021, Interactivo OBSERBC, Octubre 2021, www.obserbc.com tomada de Interactivo OBSERBC.

De lo anterior se cuestiona cómo es que el Poder Judicial piensa liquidar los pasivos pendientes, si año con año operan con déficit y cuáles políticas de austeridad podría implementar para el ejercicio fiscal 2022. Esto es independiente de los pagos pendientes de los fondos de pensiones para los trabajadores de confianza. ¿Cómo regularizarán al 89.31% que no podrán acceder a su derecho de pensiones y jubilaciones por la falta del pago de las aportaciones de la autoridad pública patronal Poder Judicial?

Como Autoridad pública patronal que tiene la encomienda de impartir justicia para todos los ciudadanos, es imperativo que busque el restablecimiento de los derechos para sus trabajadores de confianza. ¿Qué mecanismos debe implementar para que se garantice su derecho humano de acceso a su Seguridad Social de pensiones?

Capítulo 3

Modelos o sistemas de pensiones de los trabajadores del Poder Judicial en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur

Aquí vemos los distintos modelos de pensiones para los trabajadores del Poder Judicial en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, analizamos sus leyes y funcionamiento; vemos también los criterios jurisprudenciales que se han adoptado en los referidos Estados para las pensiones de sus trabajadores de confianza, además de revisar el proceso que se realiza para que sean considerados en su presupuesto y los problemas que cada uno de ellos enfrentan de carácter presupuestal.

Se efectúa una comparativa de las coincidencias que prevalecen entre los Estados analizados (Sonora, Sinaloa y Baja California Sur) con el del Estado de Baja California, así como las diferencias normativas, de responsabilidad administrativa, endeudamiento estatal, procedimiento para acceder a las pensiones sus trabajadores, buscando advertir aquello que pueda adoptarse en Baja California de los sistemas antes mencionados para los trabajadores de confianza del PJBC.

3. 1 Sistema de Pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Sonora

En el Estado de Sonora los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios se rigen bajo la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Sonora (en adelante ISSSTESON), que contempla el acceso a la seguridad social y el pago de pensiones para los trabajadores del Estado (entre ellos los trabajadores de confianza del Poder Judicial de dicho Estado). Sin embargo, actualmente se presenta un serio problema financiero en este Instituto, al grado de declararse en insolvencia financiera total.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Según la Tesis sostenida que establece que el sistema de pensiones y jubilaciones de la institución de Educación Superior del Estado de Sonora (UNISON) como en otras instituciones académicas en el país, han sufrido omisión en sus políticas públicas de pensión y jubilación que ha provocado una planta envejecida de académicos. La ausencia de planeación financiera y de plan vida, así como el aumento en el promedio en la esperanza de vida y la

3.1.1 Trabajadores de Confianza en el Estado de Sonora

La Ley del Servicio Social en el Estado de Sonora clasifica a los trabajadores como de base y de confianza. Tratándose de trabajadores de confianza, para el Poder Judicial se tienen contemplados como tales a: los Secretarios General y Auxiliares del Supremo Tribunal de Justicia y de las Salas Regionales; los Secretarios Proyectistas adscritos a los Magistrados; los Jueces de Primera Instancia y Locales; los Secretarios y Actuarios de Tribunal y de Juzgado; los Oficiales de Partes y los Archivistas; el Oficial Mayor del Supremo Tribunal; Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento y el personal de apoyo administrativo y asesoría de los Magistrados y Jueces.¹⁹⁸

Por otro lado, la Ley del Servicio Civil en el Estado de Sonora establece que los trabajadores de confianza no quedan comprendidos en ese ordenamiento, ya que los trabajadores de confianza y los titulares de los poderes y entidades públicos únicamente disfrutarán de las medidas protectoras del salario y de los beneficios de la seguridad social.¹⁹⁹ También se establece que para la interpretación de esa ley, se tomarán en consideración los principios de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución General de la República y de la Ley Federal del Trabajo, que para ese efecto es aplicable supletoriamente, así como la jurisprudencia, la costumbre, el uso y la equidad.²⁰⁰

3.1.2 Tipos de pensiones para los trabajadores al Servicio del Estado en el Estado de Sonora

El ISSSTESON se creó el 31 de diciembre de 1962 con la expedición y publicación de la Ley 38,²⁰¹ que incorporó al ISSSTESON a los trabajadores del gobierno del estado,

disminución en las tasas de natalidad, han llevado a tener poblaciones envejecidas para quienes no hay un respaldo financiero suficiente. *Cfr.* Durón Romero, Elsa Judith, “Modelo Interdisciplinar para el análisis de significados y plan de vida de personal académico en edad de júbilo de Educación Superior. Caso: Universidad de Sonora”, Hermosillo Sonora, 2016, p.11-12.

¹⁹⁸ Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora, artículo 5.

¹⁹⁹ *Ibidem*, , artículo 6.

²⁰⁰ *Ibidem*, artículo 10.

²⁰¹ Esta ley ha enfrentado diversas reformas: el 29 de junio de 1989 el Congreso del Estado de Sonora aprobó una reforma que..., la cual fue publicada el 4 de julio de ese año. El 28 de junio del 2005 el mismo Congreso aprobó otra reforma la cual incrementó los porcentajes de cuotas y aportaciones al ISSSTESON, así como la cantidad de años a cotizar para tener derecho a la jubilación, entre otros aspectos. La reforma entró en vigor el 29 de junio de 2005. A partir de esta última reforma el ISSSTESON procedió a negociar y firmar nuevos convenios con los diversos organismos afiliados a ese Instituto, con excepción de la Universidad de Sonora. En esos convenios quedaron establecidas las modificaciones de la reforma en mención.

incluyendo al magisterio de la sección 54 del SNTE y a los trabajadores de los ayuntamientos y de organismos o instituciones públicas estatales, por la vía de la firma de convenios específicos entre el ISSSTESON y dichos organismos.²⁰²

De acuerdo con la Ley de ISSSTESON, se considera trabajador a toda persona que preste sus servicios al Estado o a los organismos públicos incorporados, mediante designación legal y siempre que sus retribuciones estén consignadas en la normatividad y los presupuestos respectivos, o se paguen con cargo a alguna de estas partidas, o por estar incluido en las nóminas de trabajadores temporales.²⁰³

En la Ley del ISSSTESON se considera pensionista o pensionado a toda persona que tiene derecho a percibir y cobrar una pensión en los términos de la referida Ley.²⁰⁴ Este Instituto cuenta con el departamento de pensiones y jubilaciones que tiene como finalidad otorgar a los derechohabientes la pensión a la cual tienen derecho por el tiempo laborado en Gobierno del Estado y diversos Organismos Afiliados, así como a sus familiares las prestaciones económicas y sociales a que tengan derecho en caso de fallecimiento del trabajador.

Por lo anterior, el Estado y organismos públicos deberán remitir al Instituto en enero de cada año, una relación del personal sujeto al pago de las cuotas, en el que se impone el 10% para pensiones y jubilaciones que cada trabajador debe aportar. Además, es necesario que el Estado y organismos públicos incorporados proporcionarán al Instituto los datos que les solicite y requiera en relación con las funciones que le señala la ley. Los funcionarios y empleados designados por el Estado u organismos públicos incorporados para el cumplimiento de estas obligaciones serán responsables de los daños y perjuicios que ocasionen con sus omisiones y serán sancionados en los términos de esta ley.²⁰⁵

La ley de ISSSTESON contempla como tipos de pensión:

a) Pensión por Jubilación: Se otorga a los trabajadores que cumplen 30 años o más y las trabajadoras con 28 o más años cotizados al 30 de junio del 2005 recibirán sus jubilaciones con base en el último salario cotizado. Los restantes trabajadores o trabajadoras con un número

²⁰² Quintanar Gálvez, Javier Martín, et. al, *Análisis del Problema con el ISSSTESON*, Comisión Especial del STAUS, Hermosillo Sonora, 2017, consultable en https://staus.documentos/2017121881822421_doc_614_27_10_2017_10_19.pdf.

²⁰³ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, artículo 2, f. IV.

²⁰⁴ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, artículo 2, f. V. Toda vez que se menciona en múltiples ocasiones esta Ley, es conveniente establecer las siglas que la identifique y en la segunda y subsecuentes veces que se mencione sea en la “versión” simplificada

²⁰⁵ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, artículo 6.

de años cotizados, recibirán su jubilación con base en el sueldo regulador ponderado (promedio de los últimos tres años).

b) Pensión por Vejez: La pensión por vejez se otorga a los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo cotizado al Instituto.

c) Cesantía en Edad Avanzada: Este tipo de pensión se otorga a los trabajadores que cumplen por lo menos con diez años de servicios e igual tiempo de cotizaciones, encontrarse en servicio activo y tener 60 años de edad mínimo.

d) Pensión por Invalidez: Procede conceder pensión por invalidez al trabajador que se inhabilite física o mentalmente por causas ajenas al trabajo y tenga un mínimo de 10 años de servicio e igual tiempo de cotizaciones al Instituto.

e) Pensión por Viudez: Procede conceder pensión por viudez a la esposa supérstite o concubina acreditada legalmente del trabajador o pensionista que fallece, siempre que al momento del deceso, haya tenido un mínimo de 10 años de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto.

f) Pensión por Orfandad: Esta pensión se otorga a los hijos menores del trabajador o pensionista que fallece, menores de 18 años y habidos dentro o fuera del matrimonio, siempre y cuando al momento del deceso haya tenido un mínimo de 10 años de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto.

g) Pensión por Ascendencia: Procede otorgar esta pensión a los padres del trabajador o pensionista que fallezca, siempre que falte un cónyuge, los hijos, la concubina y que hayan dependido económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte; además de que el trabajador al momento del deceso haya tenido un mínimo de 10 años de servicios igual tiempo de cotización.

h) Discapacitados Mayores de Edad: Se otorga la pensión por orfandad a los hijos del trabajador o pensionista discapacitados mayores de edad que no pudieren mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad duradera, defectos físicos o afectación psíquica, ya sea habidos dentro y fuera del matrimonio; el pago de la pensión se prorrogará por el tiempo que subsista su inhabilitación.

El trabajador que se le declare una incapacidad total y permanente, se le concederá la pensión igual al sueldo íntegro que venía disfrutando y sobre el cual hubiesen pagado las cuotas correspondientes, cualquiera que sea el tiempo que hubiese estado en funciones.

3.1.3 Otros beneficios contemplados para los trabajadores al Servicio del Estado de Sonora

Además de las pensiones en favor de sus trabajadores, la Ley del ISSSTESON contempla otros beneficios para los mismos y que a continuación se enumeran:

- a) Ayuda Para Gastos de Funeral: Al fallecer un pensionado o jubilado, el Instituto entregará a sus herederos legítimos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación, el importe de siete veces el salario mínimo general mensual en la capital del Estado de Sonora.
- b) Seguro de Retiro:
 - I.- Se otorga al trabajador con 30 años de servicio y 15 años de contribución al Instituto, que causen baja del servicio; la suma será 2.6 veces el salario mínimo general mensual vigente.
 - II.- A los trabajadores con 15 años o más de servicio e igual tiempo de aportaciones al Instituto y que cumplan con 55 años de edad que causen baja definitiva del servicio; la suma será la que resulte de aplicar a la cantidad de 2.6 veces el salario mínimo según los años de servicio el porcentaje que le corresponda.
 - III.- A los trabajadores que causen baja del servicio por incapacidad o invalidez total y permanente:
 - a) Tratándose de accidentes o enfermedades profesionales, la suma será igual que en la fracción I.
 - b) Tratándose de invalidez por causas ajenas al servicio, la suma será igual que en la fracción II, sin tomar en cuenta la edad.

Se establece en la Ley que cuando no se hubieren hecho a los trabajadores los descuentos procedentes conforme a esta Ley, el Instituto ordenará descontar hasta un 50% del sueldo mientras el adeudo no esté cubierto. Asimismo se establece que el Estado cubrirá al Instituto por vía de aportaciones el 29.5% sobre el sueldo básico integrado de los trabajadores según éste

se define por el artículo 15 de esta Ley. Y de la aportación antes referida El 17% se destinará para pensiones y jubilaciones.²⁰⁶

Los montos de las pensiones y jubilaciones que se otorguen con base en esta Ley se incrementarán en beneficio de quienes las reciban en el mismo porcentaje en que aumente el salario mínimo general en la zona de Hermosillo, Sonora, o conforme al índice inflacionario que anualmente determine el Banco de México, el que sea mayor, con posterioridad a la fecha de su otorgamiento.

3.1.4 Procedimiento para la solicitud de obtención de Pensión de los trabajadores al Servicio del Estado de Sonora

La ley dispone que el Instituto Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de treinta días hábiles a partir de la fecha en que quede integrado el expediente. Dentro de los treinta días hábiles siguientes, el Gobernador del Estado revisará y resolverá en definitiva acerca de la solicitud de que se trate. Una vez presentada una solicitud de jubilación o pensión, el área correspondiente del Instituto contará con un plazo de cinco días naturales, para realizar el análisis de los expedientes de los solicitantes, a efecto de verificar que la documentación necesaria para su trámite se encuentre en orden y sin inconsistencia o imprecisión. En caso de encontrarse estas, se dará aviso al interesado para que realice las correcciones necesarias.²⁰⁷

El Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Instituto (ISSSTESON) será administrado a través de un fideicomiso cuya operación y reglamentación será prevista en el acto jurídico de su constitución. El Comité Técnico del fideicomiso estará obligado a solicitarle al Director General del Instituto la publicación trimestral en la página de Internet del Organismo, de la información relativa al manejo de los recursos del relacionado Fondo, y éste deberá publicarla en los términos y condiciones previstas por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.²⁰⁸ Además, se establece que quienes accedan a una pensión o jubilación tendrán derecho a recibir un apoyo extraordinario anual en el mes de diciembre por concepto de aguinaldo, por el equivalente a 40 días de la cuota diaria que señala el primer párrafo del artículo precedente.²⁰⁹

²⁰⁶ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, artículos 20 y 21.

²⁰⁷ *Ibidem*, artículo 59.

²⁰⁸ *Ibidem*, artículo 59 BIS.

²⁰⁹ Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, artículo 60 BIS.

Para que un trabajador pueda disfrutar de una pensión, deberá cubrir previamente al Instituto los adeudos que tuviese con el mismo, por concepto de cuotas, así como las que hubiere retirado o las que se hubiesen aplicado a cubrir importe de préstamos insolutos. En caso de fallecimiento del trabajador, sus derechohabientes tendrán igual obligación. Los adeudos que al transmitirse una pensión a los derechohabientes tuviesen el trabajador o el pensionista, serán cubiertos por los derechohabientes en los plazos que se convengan con el Instituto con la aprobación de la Junta Directiva.

En los casos de devolución de cuotas, para que se tenga derecho a disfrutar de las pensiones, además de la devolución de aquellas, tendrán la obligación de cubrir una cantidad por concepto de interés, que en ningún caso será inferior al último interés aplicable a los préstamos a corto plazo y que se calculará a partir de la fecha en que se debió haber entregado las cuotas.²¹⁰

3.1.5 Estado del Sistema Estatal de Pensiones en el Estado de Sonora (ISSSTESON)

El ISSSTESON se encuentra en medio de una crisis económica, la cual deriva de varios años enfrentando graves problemas de carácter financiero.

El 2015 fue el último año en que los ingresos de los trabajadores activos permitieron el pago de la nómina de pensionados, por lo que desde el 2016 el Gobierno del Estado otorgó un subsidio de su gasto corriente, dejando de hacer obras en los diferentes sectores para cubrir el faltante. El subsidio inició con 495 millones de pesos y en el 2018 se reportó que llegaría a 650 millones; para el presupuesto de egresos de 2019 se preveía sumar un total de 826 millones y se contempla que cada año seguirá subiendo de tal forma que para el año 2024 podría llegar a 2, 300 millones de pesos.²¹¹ En el 2017 tuvo un déficit de 2, 737 millones, en el que sus necesidades presupuestales aumentan a tasas casi al doble que el crecimiento de sus ingresos.²¹²

La problemática económica de ISSSTESON se atribuye dos casos específicos: por un lado, la Universidad de Sonora al convertirse en el único de los más de 140 organismos afiliados al Instituto que desde el 2006 se ha negado a pagar el porcentaje de cuotas y aportaciones

²¹⁰ *Ibidem*, artículo 65.

²¹¹ ISSSTESON, Gobierno de Sonora, “Expone Pedro Contreras López latente quiebra financiera en ISSSTESON”, <https://isssteson.gob.mx/index.php/articulos/ver/917>.

²¹² OECD, “Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la sostenibilidad”, *Resumen Ejecutivo*, 2019, <https://doi.org/10.1787/1d62244f-es>.

previsto en la Ley 38, teniendo un adeudo de mil 872 millones de pesos en 12 años.²¹³ El segundo caso son las prestaciones adicionales que tiene el Sindicato Único de Empleados de ISSSTESON, ya que son mayores a las que tienen otros sindicatos; estas prestaciones adicionales le cuestan a ISSSTESON más de 243 millones de pesos al año.

En la Universidad de Sonora se han venido firmando acuerdos entre la Institución y el Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Sonora (STAUS) en propuestas de políticas de pensiones y jubilaciones pactados en calidad de convenios con el ISSSTESON,²¹⁴ pero no se ha logrado cubrir las aportaciones y que ha derivado en parte de la problemática financiera del ISSSTESON.

Aunado a estos problemas, se encuentran las malas administraciones que han provocado un déficit severo en las finanzas del Instituto, que afecta el servicio médico, abasto de medicamentos, pago de pensiones y el funcionamiento diario del referido Instituto.

Tan solo en cuotas y aportaciones, que significan la vía principal de financiamiento al Instituto, el gobierno de Guillermo Padrés Elías (2009-2015) dejó un adeudo histórico que rebasa los 2 mil millones de pesos, al no entregar los cobros retenidos de los trabajadores y dependencias públicas. Este mismo gobierno se propuso presentar una solución para el tema del ISSSTESON e instruyó que se trabajara en todas las acciones de eficiencia operativa para que se resolviera el tema de los adeudos históricos; para ello, procuró recuperar los adeudos con el Instituto por retención o pago directo, aspecto en el cual el Gobierno del Estado concilió los adeudos generados en el gobierno anterior y se comprometió a establecer un Fideicomiso para pagar los más de 2 mil millones que se adeudaban a ISSSTESON por cuotas y aportaciones no enteradas durante la administración 2009-2015; así como eliminar la amenaza financiera provocada por las miles de demandas de renivelación, que rondaba los mil 523 millones de pesos, a través de un criterio para que las pensiones se otorguen exclusivamente sobre lo cotizado ante el Instituto. Su intención era presentar una solución de fondo y definitiva que no

²¹³ De acuerdo con la consulta de la problemática con el ISSSTESON con la Universidad de Sonora de 2017, elaborado por la Comisión Especial del STAUS, establece que la Universidad de Sonora conforme a la reforma de la Ley 38 se incrementaron los años de cotización, no se protege el derecho al trabajador a recibir las prestaciones conforme al saldo básico integrado, la pensión jubilatoria se planteaba calcularse con el salario ponderado de los últimos 3 años y no con el salario actual y se niega el derecho de pensionarse a los eventuales, Cortez Rivera, Olimpia Ofelia, *et. al*, “La Ley 38 y el convenio con el ISSSTESON”, p. 18-20, México, 2017, consultable al 26 de febrero del 2023 en: https://uson.staus.mx/upload/ar_1709_26_10_2017_03_49.pdf

²¹⁴ Durón Romero, Elsa Judith, “Modelo interdisciplinar para el análisis de significados y plan de vida de personal académico en edad de júbilo de Educación Superior, Caso: Universidad de Sonora” México, 2016, Tesis de posgrado consultable al 28 de febrero del 2023 en : <http://hdl.handle.net/20.500.12984/205>

posponga la cura y dé viabilidad financiera de largo plazo al Instituto, desterrando el riesgo de insolvencia financiera.²¹⁵

Otras fuentes que sirven para corroborar que el ISSSTESON se encuentra en una severa crisis financiera, producto de malas administraciones y corrupción gubernamental, son los datos tomados del Presupuesto 2017 y Requerimientos de este instituto:

1. El ISSSTESON contaba con 150 organismos afiliados.
2. Tenía 60 mil trabajadores afiliados que cotizaban y 180 mil derechohabientes.
3. La nómina del ISSSTESON era de 3,500 empleados, con un costo anual de \$1,700 millones.
4. El total de pensiones que se otorgaban era de aproximadamente 13 mil con un costo anual de \$2,750 millones.
5. Se estimaba que en el 2017 habría alrededor de 9 mil trabajadores afiliados al ISSSTESON que ya tendrían cumplidos los requisitos para pensionarse o jubilarse.
6. Su presupuesto anual para el ejercicio de 2017 era de \$5,800 millones.
7. El adeudo de ejercicios anteriores que el ISSSTESON tenía con proveedores y fondos ajenos (sindicatos, financieras y aseguradoras) era de \$1,550 millones.
8. El adeudo que tenía el gobierno del estado y diversos organismos con el ISSSTESON por concepto de cuotas y aportaciones era de \$3,055 millones.
9. El ISSSTESON solicitó la aprobación al Congreso del Estado de recursos extraordinarios por la cantidad de \$1,787.8 millones para el ejercicio de 2017.

El monto anual por concepto de pago de nóminas de empleados y pensionados en 2017 era de \$3,450 millones, lo que representa el 59.5 % del presupuesto de Análisis de la Problemática con el ISSSTESON este año. El incremento de la nómina de pensionados, los adeudos que tiene el Instituto con proveedores y organismos, las deudas que tienen con el Instituto el gobierno del Estado y otros organismos, así como la corrupción gubernamental mantendrán la presión sobre las finanzas del ISSSTESON. Lo único rescatable en este caso, aunque insuficiente, es que el gobierno está obligado por ley a cubrir el déficit en el presupuesto del ISSSTESON (artículo 116 de la Ley 38).²¹⁶

²¹⁵ ISSSTESON, “Expone Pedro Contreras López latente quiebra financiera en ISSSTESON”, *op. cit.*

²¹⁶ Quintanar Gálvez, *op. cit.*, pp. 13-14.

Ante este panorama se requiere un análisis de fondo de la situación del ISSSTESON con el apoyo de expertos y estudios actuariales, que permita orientar las decisiones para rescatar al ISSSTESON. Una parte importante de la discusión es lograr una vigilancia efectiva del buen uso de los recursos y patrimonio del Instituto, aspecto que con el actual organigrama se ve dificultado dada la preminencia del gobierno en la estructura del ISSSTESON y la ausencia de contrapesos como, por ejemplo, la presencia en la Junta Directiva de organismos como la Universidad o sindicatos como el STAUS. Actualmente, conforme al Portal de ISSSTESON, se le adeudan \$1,469,846,890.02 de pesos.

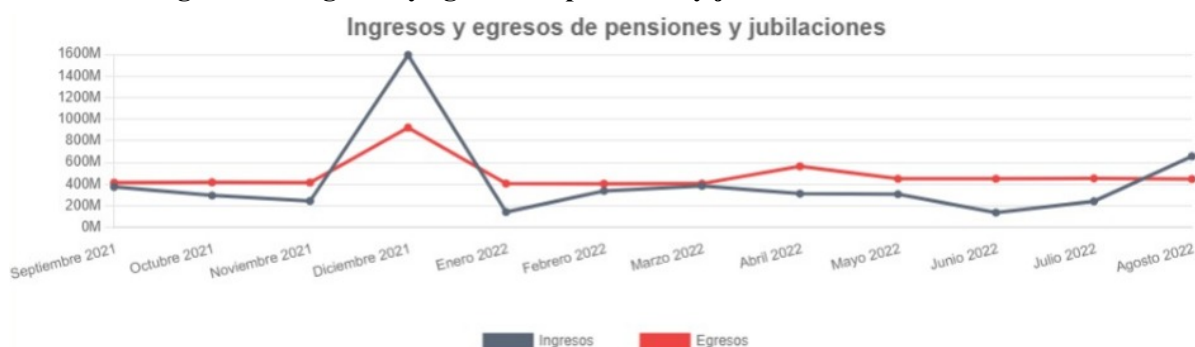
El Gobierno Estatal asumió la responsabilidad de cubrir la deuda de ejercicios anteriores (diciembre 2021). Se regularizó con los importes de octubre (\$200,747,951.11) y noviembre (\$354,413,691.20) del mismo año que incluyeron las pensiones, jubilaciones y aguinaldos de ese mes y se adelantó recurso para el mes de enero (\$113,370,147.18). Por lo que el Instituto explicó que la aparente discrepancia entre ingresos y egresos no implicaba una reserva o excedentes, sino de recursos utilizados para zanjar adeudos anteriores.²¹⁷

En agosto del 2022, el Instituto explica que el aparente excedente en ingresos es debido a los recursos transferidos por la Secretaría de Hacienda para regularizar el mes de julio del año que transcurre por la cantidad de \$287,737,288.74. El Instituto también reporta que el 31 de agosto del 2022, se recibió recurso para cubrir el importe correspondiente al mes de agosto por la cantidad de \$284,557,588.70 y una cantidad adicional para cubrir deudas de meses anteriores por la cantidad de \$84,605,330.71.²¹⁸ Me permito adjuntar la gráfica que contempla el estado actual del pago de pensiones por parte del ISSSTESON (figura 3.1):

²¹⁷ ISSSTESON, *Transparencia Financiera*, <https://datos.isssteson.gob.mx>.

²¹⁸ *Idem*.

Figura 3.1. Ingresos y egresos de pensiones y jubilaciones-ISSSTESON



Fuente: Gobierno de Sonora, *Descubre los datos financieros del ISSSTESON*, <https://datos.isssteson.gob.mx/>.

De acuerdo con un estudio reciente, se determina que las deficiencias financieras del ISSSTESON dificultan sus esfuerzos por desarrollar e implementar prácticas eficientes de contratación pública. Entre las recomendaciones establecidas en el mismo, se incluye la reforma al artículo 38 de la Ley de ISSSTESON para aumentar la edad efectiva de jubilación y los años de contribución requeridos para alinearlos mejor con las prácticas nacionales e internacionales y que el ISSSTESON regrese a su actividad principal: proporcionar servicios médicos y pensiones. Adicionalmente la Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora debe de cumplir con los pagos establecidos en el acuerdo para liquidar la deuda pendiente.²¹⁹

Además, este estudio reporta en cuanto a la estructura financiera del ISSSTESON, que a pesar de reformas recientes, el sistema de pensiones en Sonora es generoso en la edad de jubilación, años de contribución y monto de las pensiones. Se explica que entre las razones que motiva que el sistema se encuentre bajo presión se pueden encontrar: el retraso de los pagos por parte de la Secretaría de Hacienda, el aumento de la demanda de los servicios del Instituto, calculando que para el 2057 el número de pensionados se haya incrementado en un 100%, generosas condiciones de jubilación, la pérdida de 129 juicios de nivelación que demandan un reajuste de sus pensiones para obtener mayores beneficios. Por lo que es un gran reto político la reforma del artículo 38 de la Ley de ISSSTESON.²²⁰

¿Por qué es tan necesaria esa adecuación al artículo 38 de la Ley del ISSSTESON? El propio Instituto establece que actualmente los futuros pensionados no se retiran con el promedio

²¹⁹ OECD, *op. cit.*, p. 16.

²²⁰ *Ídem*.

de su sueldo, sino con el salario promedio de los últimos 10 años. Pero en la actualidad cuenta con ex trabajadores con más de 30 años de pensión, quienes se retiraron con el sueldo de sus últimos años de servicio, por lo que si promediaron, como ejemplo, \$20,000 pesos de salario en 27 años, pero en los últimos 3 años logró una plaza con sueldo de \$40,000 pesos este será el monto de su pensión que irá incrementando conforme a la inflación o el aumento del salario mínimo, lo que se traduce que en lugar de agotarse en 2.4 años, solo sería 1.3 años, pero recibirá pensión por los siguientes 20, 25, o 30 años.²²¹

Conforme a las Normas y Metodología para la determinación de los momentos contables dentro del ISSSTESON, se tiene que el ingreso devengado es el momento contable que se realiza cuando sea jurídicamente el derecho de cobro de los impuestos, cuotas y aportaciones de Seguridad Social, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, pensiones y jubilaciones por parte de los entes públicos entre otros.

El ingreso recaudado es el momento contable que refleja el cobro en efectivo o cualquier otro medio de pago de los Impuestos, Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social, contribuciones de mejoras, incluyendo pensiones y jubilaciones de los entes públicos entre otros.²²²

El ISSSTESON es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como hemos visto, quien tiene a su cargo el otorgamiento de las prestaciones y de seguridad social, mayormente pensiones y servicios de salud, en favor de los servidores públicos del Gobierno de Sonora, conforme al Art. 38 que actualmente les rige.

El ISSSTESON se constituye por las cuotas y aportaciones que recibe del Gobierno de Sonora, con base en los sueldos reportados por los propios entes de gobierno. El 97% corresponde a transferencias al Sector Público y el 3% restante, a otros ingresos obtenidos por el Instituto. Conforme al Art. 38 reformado, se establece la obligación de enviar al Instituto las nóminas de su personal, con sus datos, especificaciones y sueldo, para efecto de determinar las cuotas y aportaciones respectivas.

A partir del 2018 el Instituto registra simultáneamente los ingresos por cuotas y aportaciones, devengado y recaudado a la precepción del recurso. Los demás ingresos se registran al momento en que se reciben.

²²¹ ISSSTESON, *Transparencia Financiera*, consultable en: <https://datos.isssteson.gob.mx>.

²²² ISSSTESON, Sistema Estatal de Evaluación, Notas a los Estados Financieros, 2019, p. 5, consultable al 11 de noviembre del 2022 en: <https://www.isssteson.gob.mx/images/contabilidadgubernamental/732ad569.pdf>.

La Entidad a través de su sistema contable controla sus ingresos y ejercicio presupuestal del gasto, formulando un informe mensual de su situación presupuestal.

3.1.6 Juicios derivados del Sistema de Pensiones del Estado de Sonora por sus trabajadores

Como vimos en el estudio mencionado en párrafos que preceden, una de las cuestiones que se mencionan como causa de la problemática del déficit presupuestal son los juicios de nivelación demandados. Desde el 2003, la Institución enfrentó miles de demandas de nivelación de pensiones que han agravado la situación financiera y operatividad del servicio que se brinda alrededor de 180 mil derechohabientes. Esta situación provocó que sólo en los años 2016, 2017 y 2018 se pagaron pensiones caídas por un monto de 213 millones de pesos a sólo 210 demandantes (o derechohabientes), se pagó más de un millón de pesos por demanda.²²³

A continuación, voy a referirme al Amparo Directo 37/2018 ²²⁴ que fue resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El que el Quejoso interpuso el Amparo y Protección de la Justicia Federal en contra de la Sentencia dictada por la Sala Superior en Hermosillo Sonora del Tribunal de Justicia Administrativa en el que no se tuvo por acreditada la acción intentada y se absolvió a ISSSTESON, Secretaría de Educación y Secretaría de Hacienda del Estado de Sonora. En este Amparo se solicitó se ejerciera la facultad de atracción y fuera la Corte quien conociera del asunto y no el Segundo Tribunal Colegiado en materias Penal y Administrativa, quien le había tocado conocer del asunto en cuestión, lo que así aconteció y la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para conocer del mismo. En la demanda del juicio de origen, se demandaron como prestación principal el que se ratificara el monto mensual de su jubilación a efecto de incluir todas las prestaciones que comprendían el salario integrado que permanentemente estuvo percibiendo durante los últimos tres años de su vida laboral, y no solo el sueldo presupuestal devengado; el pago retroactivo de lo que se le dejó de retribuir por no haberse cuantificado debidamente su pensión, así como que se le pagaran al Instituto referido las cuotas y aportaciones omitidas de enterar en perjuicio de la parte actora.

²²³ ISSSTESON, *Fallo de la SCJN termina con pensiones abusivas en ISSSTESON*, México, 2019, www.tjasonora.gob.mx/uploads/resoluciones/resolucion11392018_3_2022031622119.pdf.

²²⁴ Amparo Directo 37/2018. Ministro Alberto Pérez Dayán Ponente, consultable en: www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/A.D.%2037-2018.pdf.

El Tribunal emitió sentencia en la que declaró improcedente la acción y absolvió a las demandadas de las prestaciones reclamadas. El Tribunal sostuvo que de la correcta interpretación de los artículos 15, 73 y demás relativos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora²²⁵ para la determinación del monto de la pensión que otorga el referido Instituto, ya sea por jubilación o cualquiera de los supuestos en esa ley, sólo deberán tomarse en cuenta el sueldo o salario respecto del cual se aportó la cotización a que se refiere el numeral 16 de dicho ordenamiento. Aclaró que aun cuando el concepto de sueldo presupuestal es muy amplio e incluye una diversidad de percepciones, no pueden ser incluidas para la determinación de la pensión otros conceptos por los que no se realizó la respectiva aportación.

Además, que de conformidad con los artículos tercero y cuarto transitorio del decreto 211, de veintinueve de junio de dos mil cinco, que reformó diversos artículos de la mencionada ley, se entenderá como sueldo regulador el promedio ponderado de los sueldos cotizados de los últimos tres años y citó como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 41/2009, de rubro: “*PENSIÓN JUBILATORIA DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. LA COMPENSACIÓN GARANTIZADA INTEGRA LA BASE SALARIAL PARA SU CÁLCULO, CUANDO LA DEPENDENCIA O ENTIDAD CORRESPONDIENTE LA CONSIDERÓ PARA CUBRIR EL MONTO DE LAS CUOTAS Y APORTACIONES EFECTUADAS AL ISSSTE (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)*”.

La quejosa afirmó, entre otros conceptos de violación, que la aplicación del multirreferido precepto vulnera su garantía de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal, puesto que las contribuciones deben ser proporcionales, equitativas y estar previstas en una ley; y en el caso concreto, el alcance que la autoridad responsable ha dado al precepto impugnado ha sido para ampliar la definición de “*aportaciones*”, para incluir en esta las cuotas de los trabajadores, lo que genera incertidumbre en los sujetos obligados; ello de conformidad con la jurisprudencia²²⁵ 2a./J. 111/2012, de rubro: “*FONDO DE PENSIONES. LA APORTACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 BIS DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE*

²²⁵ También denominada Ley 38 del ISSSTESON.

*SONORA ES DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR LO TANTO, CONSTITUYE UNA CONTRIBUCIÓN SUJETA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE JUSTICIA FISCAL”.*²²⁶

Además, la quejosa alegó la inconstitucionalidad del artículo Cuarto Transitorio, así como el 68, segundo párrafo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora por vulnerar su seguridad y certeza jurídicas, ya que al determinar que para obtener el sueldo regulador ponderado sólo se contabilizarán los sueldos cotizados, dejando de considerar los sueldos y demás emolumentos que de forma permanente fueron percibidos por el trabajador, deja a éste en total incertidumbre, pues es ajeno totalmente al proceso de cotización como lo es el descuento, retención, pago y entero de las cuotas y aportaciones correspondientes al Instituto; así como tampoco cuenta con un medio para supervisar y menos coaccionar al patrón para que lo realice correctamente; lo cual, lo coloca en un estado de indefensión.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que conforme al artículo 68 de dicha ley, para efectos del cálculo de la pensión por jubilación se entiende por sueldo regulador al promedio ponderado de los sueldos cotizados de los últimos diez años. Asimismo, se prevé un monto máximo pensionario de veinte salarios mínimos mensuales y un monto mínimo de dos salarios mínimos generales mensuales en la zona de Hermosillo, Sonora. De acuerdo con el artículo 73, solo se atenderá a aquellos salarios sobre los cuales se cotizó al fondo de pensiones y jubilaciones, salvo en el período anterior al uno de enero de mil novecientos cuarenta y nueve.

Por ello, advirtió que en el artículo 15 de la ley que se analiza no refiere expresamente que deban incluirse en el sueldo base de cotización todas las percepciones que efectivamente reciba el trabajador, sino que únicamente obliga a integrar esa base de cotización con el sueldo presupuestal y los demás emolumentos de carácter permanente que el trabajador obtenga por disposición expresa de la ley. Esto es, que esas prestaciones se encuentren expresamente previstas en ley.

La Sala refiere que el artículo 15 de la ley citada empleó un concepto restringido de sueldo presupuestal, a efecto de dar uniformidad a las cotizaciones de las diversas dependencias

²²⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala, Libro XIII, tomo 3, octubre de 2012.

respecto de un concepto mínimo que necesariamente debe integrar la base de cálculo de las cuotas y aportaciones de seguridad social, y distinguió ese concepto de los demás emolumentos de carácter permanente, tomando en cuenta la diversidad de integración de las prestaciones en las dependencias y entidades del gobierno estatal.

Además, la Sala determina que el hecho de que la norma general impugnada no ordene el pago de la pensión por jubilación con base en la totalidad de las remuneraciones del asegurado como trabajador en activo, no resulta en sí misma contraria al derecho a la seguridad y certeza jurídica, y por ende los agravios resultan infundados, al ser la norma exactamente aplicable. Ello tampoco implica que se suspenda o restrinja indebidamente una prestación de seguridad social, ni mucho menos que se exija al asegurado a vigilar las cotizaciones que obligatoriamente debe realizar la dependencia para la que laboró pues, según se vio, no existe obligación de cotizar por la totalidad de las percepciones recibidas por la quejosa en su calidad de trabajador en activo.

En su resolución la Segunda Sala para fundamentar su determinación invocó la Tesis de Jurisprudencia 11/2015, con el rubro: “*PENSIONES. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR NO INCLUYA TODOS LOS INGRESOS QUE ORDINARIAMENTE PERCIBE EL TRABAJADOR EN ACTIVO EN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, NO CONTRAVIENE EL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO*”²²⁷, en el que refiere, que el Convenio Número 102 de la Organización Internacional del Trabajo aun cuando establece parámetros mínimos para determinar los montos de los pagos periódicos de las prestaciones a las que resulte aplicable, no implica que si en el diseño de los planes de seguridad social, el legislador nacional no incluye todos los ingresos que ordinariamente recibía el trabajador en activo, no se contraviene el referido instrumento internacional, ni otras normas convencionales en los que se reconoce el derecho a la seguridad social, máxime si respecto a esos ingresos no se efectuaron cotizaciones.

Así también se invocó la Jurisprudencia 12/2015, bajo el rubro: “*PENSIONES. LA EXCLUSIÓN DE ALGUNAS PRESTACIONES QUE ORDINARIAMENTE PERCIBE EL TRABAJADOR EN ACTIVO EN EL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN, NO VULNERA POR SÍ SOLA*

²²⁷ Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Registro digital 2008508, Segunda Sala, Décima Época, Materia Constitucional, Laboral, de fecha 15 de febrero del 2015. Tesis derivada de los Amparos Directos en Revisión 2953/2014, 3764/2014, 3824/2014, 4124/2014, 4435/2014.

EL DERECHO A UNA VIDA DIGNA, A LA SALUD Y A LA ALIMENTACIÓN”²²⁸, en el que se establece que las normas constitucionales y convencionales que reconocen y protegen el derecho a la seguridad social no exigen que la pensión sustituya de manera íntegra y equivalente el ingreso de los trabajadores en activo; estas fijan las bases mínimas para la integración de planes de seguridad social sostenibles que permitan a los trabajadores prevenir y compensar en caso de pérdida o disminución de su capacidad de ganancia y por ello, las disposiciones legales relativas al derecho a la seguridad social, de las que deriva la exclusión de algunas prestaciones en particular, que percibía el trabajador en activo en el salario base para calcular la cuota pensionaria no implican, por sí solas, el incumplimiento de la obligación del Estado de garantizar un nivel de vida adecuado, correlativo a los derechos humanos a una vida digna, a la salud y a la alimentación, reconocidos en el artículo 4º Constitucional.

Después de analizar los conceptos de violación hechos valer, la Segunda Sala concluyó que ninguno de los Conceptos de Violación hechos valer eran fundados por lo que se negó el amparo y protección de la Justicia Federal.

De lo anterior tenemos que, aunque no haya prosperado el amparo interpuesto, se han establecido diversos criterios jurisprudenciales para regular el tema de las nivelaciones para las pensiones y jubilaciones en el Estado de Sonora, observando los Tratados Internacionales y procurando el respeto del Art. 1º Constitucional.

Otro aspecto que ha sido abordado en el plano jurisdiccional, respecto de los trabajadores al Servicio del Estado de Sonora, tenemos la Jurisprudencia con rubro: “*INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO DE SONORA. EL ARTÍCULO 60 BIS B DE LA LEY RELATIVA, AL OBLIGAR A LOS PENSIONADOS A APORTAR EL 10% DE SU PERCEPCIÓN AL FONDO DE PENSIONES, VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL*”.²²⁹ En esta Jurisprudencia se estableció que aunque la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora ubicaba en supuestos jurídicos distintos al trabajador y al pensionado; en los artículos 16 y 60 Bis de la referida ley, establecía a ambos la obligación

²²⁸ Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Registro digital 2008509, Segunda Sala, Décima Época, Materia: Constitucional, Laboral, de fecha 15 de febrero del 2015, Jurisprudencia derivada de los Amparos Directos en Revisión 3905/2014, 3310/2014, 4124/2014, 4347/2014 y 4435/2014.

²²⁹ Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materia Constitucional, Administrativa, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Octubre 2012, Tomo 4, página 2086. Jurisprudencia derivada de los Amparos en Revisión 58/2012, 61/2012, 65/2012, 78/2012 Y 84/2012 del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

de aportar el 10% de su percepción (salario o pensión) al fondo de pensiones. Que el último de los numerales obliga a los pensionados, en igual medida, que, a los trabajadores, aun cuando se encuentran en condiciones desiguales, por lo que consideró son violatorios del derecho fundamental de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que solo puede otorgarse un trato igual a desiguales cuando exista una justificación legítima. Asimismo se indicó que en la exposición de motivos del artículo 60 Bis B solo se señaló la necesidad de sanear el sistema de pensiones y evitar una crisis financiera, y por ello resultara factible hacerlo mediante la imposición de una cuota obligatoria a los pensionados, en similares términos a la existente a cargo de los trabajadores, lo que se traduce en un trato desigual, porque la finalidad del fondo de pensiones es que una vez ubicado en el supuesto que permite su otorgamiento, estas se cuantifiquen con base en las aportaciones efectuadas durante la vida laboral y en relación con el porcentaje correspondiente a los años trabajados, por lo que en el caso concreto, si los pensionados cumplieron con estas obligaciones y en la medida en que lo hizo se le cuantificó su pensión, no hay motivo para continuar aportando al citado fondo. Por otra parte, la cuota impuesta al trabajador se justifica porque su economía no se ve irremediamente afectada, puede escalar otras posiciones y en cambio, el pensionado solo puede ver incrementado el monto de su pensión en proporción al porcentaje en que aumente el salario mínimo general en la zona de Hermosillo, Sonora, o conforme al índice inflacionario anual determinado por el Banco de México, el que sea mayor, con posterioridad a la fecha de su otorgamiento como lo dispone el Art. 59 de la ley de referencia.

El Artículo 60 Bis B, que fue motivo de la Jurisprudencia antes referida, se encuentra actualmente derogado dentro de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (conocida como Ley 38), por lo que si se protegió el derecho *prohomine* previsto en el Art. 1º Constitucional, al determinar la desigualdad existente en el referido precepto legal entre trabajadores y pensionados al momento de realizar los descuentos para el fondo de sus aportaciones, en la interpretación de una norma vigente, pero, es necesario seguir incorporando los criterios establecidos en los instrumentos internacionales, particularmente en la materia de derecho del trabajo y en el caso particular de los derechos de Seguridad Social en nuestro sistema judicial, a fin de que se siga progresando en la protección de los derechos humanos, la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales en la

materia de derechos humanos laborales y las resoluciones que se obtengan, atiendan al fondo del asunto.²³⁰

César Landa advierte que la Constitución dejó de ser entendida como un sistema de garantías, para convertirse en un sistema de valores fundamentales, con principios de justicia social y derechos económicos y sociales que dio lugar al desarrollo de una rica jurisprudencia de los tribunales constitucionales europeos.²³¹ Nuestros operadores jurídicos tienen que aplicar las disposiciones legales a que están obligados y así poder tener resoluciones progresivas que protejan los derechos de los trabajadores y se respete su acceso a la seguridad social y demás prestaciones a que tienen derecho.

3.1.7 Condiciones de los trabajadores del Supremo Tribunal del Estado de Sonora

Mediante el Acuerdo General Número 12/2022 dictado por el Pleno del Supremo Tribunal del Estado, el cual aprobó el programa anual de austeridad y ahorro del Poder Judicial de Sonora para el ejercicio fiscal 2022, contempla como principales medidas de austeridad en materia de estructura orgánica y remuneraciones:

“1.- Los principios de racionalidad y austeridad regirán las estructuras orgánicas y ocupacionales de todos los órganos jurisdiccionales, auxiliares jurisdiccionales, auxiliares administrativos y cualquier otra unidad administrativa del Poder Judicial del Estado de Sonora. Para ese efecto, la Oficialía Mayor del Supremo Tribunal de Justicia, con apoyo de su Dirección General de Recursos Humanos y Materiales una revisión de las estructuras orgánicas antes comentadas, a efecto de llevar a cabo las acciones conducentes para evitar la duplicidad de funciones en las áreas administrativas y en las jurisdiccionales, en la medida de lo posible.

2.- Como una medida de optimización de las estructuras orgánicas y ocupacionales aplicable a todos los niveles y categorías tabulares, durante este ejercicio sólo se crearán

²³⁰ Bonilla Carreón Cora Silvia, Flores, Catzin, Luis Carlos, “El derecho humano al trabajo y su dimensión protectora en la norma laboral mexicana”, *IUS, revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, 2020, vol. 14, núm. 45, p. 111, consultable en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v14n45/1870-2147-rius-14-45-107.pdf>.

²³¹ Landa, César, “Teorías de los Derechos Fundamentales”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 6, enero-junio, 2002, p.57, consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/6/ard/ard3.pdf>.

nuevas plazas cuando se requiera para dar cumplimiento a un mandato Constitucional, cuando se trate de la creación de nuevos Juzgados, Tribunales o Salas, o cuando por cualquier otra circunstancia que previamente justificada y determinada su suficiencia presupuestaria, sea autorizada por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

La contratación de servicios personales por honorarios solo procederá en casos excepcionales y plenamente justificados. Los contratos garantizarán el respectivo cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Se evitará en la medida de lo posible la contratación temporal de personal. Las suplencias se realizarán únicamente atendiendo a lo establecido en la Circular No. 01 /2021, emitida por el Secretario General de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia, a las demás disposiciones legales aplicables existentes y a las que en su oportunidad se emitan.

3.- Todas y todos los servidores públicos del Poder Judicial de base y de confianza recibirán los servicios y beneficios del sistema público de salud y de seguridad social que de acuerdo con la ley aplicable les corresponda.²³²

El Gobierno del Estado de Sonora ha aplicado un Programa Anual de Austeridad ²³³y ahorro para el ejercicio fiscal 2022, en el que el Poder Judicial del Estado de Sonora no ha sido la excepción.

Del Acuerdo antes citado, tenemos que dentro del plan de austeridad para el Poder Judicial del Estado como parte de la Austeridad y ahorro, se contempla que los trabajadores, ya sean de base o de confianza, recibirán los servicios y beneficios del sistema público de salud y de seguridad social que de acuerdo con la ley aplicable les corresponda.

De los datos del portal web del Poder Judicial no se logró identificar los pagos destinados para los trabajadores y sus pensiones, pero es evidente que el déficit presupuestal que se evidencia en ISSSTESON, se encuentra severamente mermado y, aunque se han implementado diversas reprogramaciones y búsqueda de soluciones para lograr estabilizarse, no se ha encontrado una solución que permite sanear las finanzas para cumplir con los pagos de pensiones, incluidos los pensionados del Poder Judicial.

²³² Gobierno de Sonora, *Boletín Oficial y Archivo del Estado*, México, tomo CCX, núm. 10 Secc. I, 4 Agosto 2022, consultable al 8 de diciembre del 2022 en: <https://www.stjsonora.gob.mex/reformas/Reformas 04082022-3.pdf>

²³³ Gobierno de Sonora, *Boletín Oficial y Archivo del Estado*, Programa Anual de Austeridad de Sonora, tomo CCX, núm. 10 Secc. I, 4 Agosto 2022, consultable al 31 de diciembre del 2022 en: <https://www.stjsonora.gob.mex/reformas/Reformas 04082022-3.pdf>

3.1.8 Proceso del Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora

En el Estado de Sonora, tenemos que el Presupuesto de Egresos se rige bajo la ley del Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal. Este último se compone de las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto federalizado, inversión física y financiera, así como los pagos de pasivos o deuda pública, que realicen entre otros el Poder Judicial, con excepción de las que lleven a cabo los Juzgados Locales.²³⁴

El Poder Judicial formulará su propio proyecto de presupuesto y lo remitirá al Gobernador del Estado, para que ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.²³⁵ A su vez, este Proyecto deberá ser presentado oportunamente al Gobernador por la Secretaría de Hacienda para ser enviado al Congreso del Estado durante la primera quincena del mes de noviembre del año fiscal inmediato siguiente al que corresponda.²³⁶

El titular del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda, proporcionará, a solicitud del Congreso del Estado, todos los datos estadísticos e información general que puedan contribuir a una mayor comprensión de las propuestas contenidas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.²³⁷

La Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, en coordinación con la Secretaría de Finanzas, prepararán un informe trimestral de la evolución de las finanzas públicas, que incluya el comportamiento de los presupuestos de ingresos y egresos del Estado, el avance de los programas de inversión, directa y coordinada, las participaciones entregadas a los municipios y la posición de la deuda pública consolidada, así como las modificaciones que sufran los activos del patrimonio del Estado, el cual será remitido por el Ejecutivo al Congreso del Estado, dentro de los 45 días siguientes al cierre del trimestre, debiéndose publicar en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.²³⁸ Conforme al Reglamento Interior de la Oficialía Mayor del Poder Judicial, corresponde a esta el autorizar a los órganos jurisdiccionales y auxiliares administrativos, el ejercicio del gasto público asignado a los programas.

La Secretaría de Hacienda será la encargada de supervisar que se cumpla con las metas y proyectos establecidos por los distintos entes públicos entre ellos el Poder Judicial del Estado

²³⁴ Ley de Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal de Sonora, artículo 2.

²³⁵ *Ibidem*, artículo 9.

²³⁶ *Ibidem*, artículo 12.

²³⁷ *Ibidem*, artículo 13.

²³⁸ *Ibidem*, artículo 22 BIS.

de Sonora y de igual manera si es necesario proyectar adeudos de ejercicios fiscales anteriores, se contempla candelarizarse para el cumplimiento de los mismos.²³⁹

Conforme al Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos anual del 2020 del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, por concepto de Seguridad Social se estableció como cantidad aprobada \$272, 147, 288.85 pesos, en el que se realizó una reducción por la cantidad de \$43,370,839.75 pesos que resultó en la cantidad de \$228,776,448.90 pesos.²⁴⁰

De acuerdo con el Estado Analítico del Primer Trimestre (enero a marzo del 2022) del Estado presupuestal Financiero 2022 del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, por concepto de Seguridad Social \$215,676,598.59 pesos aprobado, del cual se reporta una ampliación que asciende a la cantidad de \$9,319,910.23 pesos de los cuales se encuentra pagado \$58,299,801.29 pesos.²⁴¹

También tenemos que en el Estado Analítico el Ejercicio del Presupuesto de Egresos se contempla en el rubro 152 en el concepto de indemnizaciones, las relativas a Sentencias Laborales que se identifica como rubro 15203, que ascienden en el primer trimestre del 2022 a la cantidad de \$76,900.00 pesos como presupuesto de egresos aprobado anualmente, mismo que fue modificado a la cantidad de \$57,700.00 pesos.²⁴² El listado de los pensionados y jubilados del Poder Judicial del Estado es generado y publicado por el ISSSTESON como parte de las prestaciones de ley que derivan del esquema de Seguridad Social.

De lo anteriormente expuesto observamos que el déficit presupuestal que existe en el ISSSTESON ha sido de tal magnitud que se han buscado formas diversas para sanear las finanzas del mismo, como ocurre en Baja California, y que existen juicios a fin de poder acceder a pensiones que los trabajadores consideran necesario sean nivelados y adecuados, pero que día a día no se logra un equilibrio y, por tanto, no se garantiza de forma efectiva las pensiones de los trabajadores, incluidos los de confianza del Poder Judicial del Estado de Sonora.

²³⁹ Boletín Oficial y Archivo del Estado, núm. 52, secc. III, México, diciembre 2021, pp.24-25, consultable en: https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo70/FraccionXXI/BoletinOficialPresupuestoEgresos2022.pdf.

²⁴⁰ Gobierno de Sonora, *Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Supremo Tribunal de Justicia, anual del 2020*, p. 19, consultable en: https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo70/FraccionXXI/CuentaPublica2020.pdf.

²⁴¹ Gobierno de Sonora, *Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado*, 1 de enero al 31 de marzo del 2022, consultable en: https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo70/FraccionXXI/EstadosFinancierosPresupuestales20221er.Trim.pdf.

²⁴² *Ídem*.

El Dr. De Paz González refiere que aun cuando el marco constitucional y, en este caso, la ley local disponen el alcance de los derechos sociales como derechos subjetivos, su ejercicio se encuentra formando parte de la política pública nacional que se construye en el entramado institucional de la administración pública.²⁴³ Es necesaria una planeación congruente a fin de que el acceso al derecho de seguridad social, en el caso específico el de pensiones, se haga efectivo; para ello se requiere coherencia con las leyes, con el ejercicio del gasto público que sientan las bases para el diseño de las políticas pertinentes en la materia, así como un diseño efectivo de procedimientos administrativos y judiciales a los trabajadores que sientan violentados sus derechos. De igual forma, el Dr. De Paz González indica la importancia de la maximización del gasto y su transparencia como un mecanismo protector de los derechos sociales porque sujeta a principios de racionalidad legislativa y contable su administración.²⁴⁴

Los derechos sociales prestacionales, como lo explica Pietro Masala, son considerados derechos financieramente condicionados por fundarse en general en normas constitucionales programáticas que establecen una finalidad determinada, pero cuya garantía está condicionada a la implementación legislativa, que supone la ponderación de los intereses subyacentes con los demás intereses constitucionalmente protegidos, teniendo en cuenta los límites objetivos que el propio legislador encuentra en su implementación con respecto a los recursos organizativos y financieros disponibles.²⁴⁵

El Estado es a quien le corresponde actuar con objetividad los intereses generales o públicos. Si el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental, inherente a todo ser humano y que, además, solo es posible satisfacerlo mediante el concurso de todos, entonces, es el Estado, quien está obligado a satisfacerlo, indistintamente de que algunos de esos derechos concretos puedan exigírsele a otros sujetos del ordenamiento jurídico (públicos o privados).

La seguridad social óptima, el aumento de la calidad de vida y el desarrollo pleno del ser humano, constituyen una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir. En ese sentido, se compromete a crear un sistema público de salud integrado y complementado por el sistema de

²⁴³ De Paz González, Isaac, *Constitucionalismo y Justiciabilidad de los Derechos Sociales*, Editorial Porrúa, 2016, p. 373.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 375.

²⁴⁵ Masala, Pietro, El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 20, 223-255. Consultable en: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/aijc.20.08>.

seguridad social, donde debe gestionar su propio financiamiento, el cual incluirá las cotizaciones, los recursos fiscales y cualquier otra establecida en la Ley que corresponda.²⁴⁶

Al analizar la situación del Estado de Sonora, podemos concluir que es indispensable que continúen estableciendo los procesos necesarios para maximizar el gasto y lograr un verdadero mecanismo protector de los derechos sociales para sus trabajadores, en específico el acceso a la Seguridad Social en su derecho a una pensión digna y las adecuaciones legislativas que sean necesarias para el cumplimiento de dicho fin, en forma particular a los trabajadores de confianza del Poder Judicial.

A pesar del déficit presupuestal que presenta el Estado de Sonora cobra gran relevancia la reforma del Art. 38 de la Ley, ya que podemos observar claros beneficios dentro del Sistema de pensiones del Estado de Sonora para sus trabajadores que pudieran ser adoptados en el sistema de pensiones del Estado de Baja California, para lograr que el ente público Poder Judicial, cumpla con su obligación de aportar lo que le corresponde respecto de sus trabajadores de confianza porque así lo establece la ley. Entre las cuestiones que contempla la Ley de Sonora para los trabajadores al Servicio del Estado se contempla: la observancia de los principios de justicia social derivadas del Art. 123 Constitucional; el establecer la obligación por parte del Estado y sus organismos públicos la relación del personal sujeto al pago de cuotas (no solo a los trabajadores de base), a los que se imponen los descuentos para pensiones y jubilaciones. Para garantizar lo anterior el Estado incluido el Poder Judicial, debe proporcionar los datos que el Instituto le requiera tales como funcionarios, empleados designados para cumplir con estas obligaciones quienes serán responsables de los daños y perjuicios que ocasionen por sus omisiones y prevé sanciones. Estas obligaciones deben ser implementadas en el Estado de Baja California, porque ante la omisión del ente público Poder Judicial de enterar al ISSSTECALI de sus trabajadores de confianza que conforme a la ley tienen derecho a cotizar con sus aportaciones de seguridad social para su pensión o jubilación, no ocurre nada por ello se deja a sus trabajadores de confianza en clara desventaja. La Ley de Sonora contempla dentro del rubro de pensiones pensión para los discapacitados mayores de edad, pensión por ascendencia, ayuda para gastos funerarios, seguro de retiro que la ley de Baja California no contempla y que

²⁴⁶ Villasmil-Molero, Milagros, Alvarado-Peña, Lisandro José, *et. al.*, “Contribuciones Parafiscales: Factor determinante para la Seguridad Social”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. XXIV, núm. 3, Venezuela, 2018, p. 22, consultable en: <https://www.redalyc.org/journal/280/28059580003/28059580003.pdf>

conforme a la protección de los derechos de seguridad social que deben ser progresivos, debieran contemplarse estos supuestos.

También se considera benéfico el procedimiento dentro del Instituto para el procesamiento de las pensiones y jubilaciones. El Instituto debe resolverse en un plazo no mayor a 30 días y finalmente el Gobernador decide. Se establece que una vez recibida la solicitud de pensión, el Instituto cuenta con 5 días naturales para tener el análisis del expediente.

Otra cuestión de tomarse en cuenta es que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones se administra a través de un Fideicomiso y el Director General del Instituto tiene la obligación de publicar trimestralmente en la página de internet del organismo el manejo de los recursos del Fondo. Esto se traduce en una mayor transparencia que sería muy benéfica en el Estado de Baja California.

También en la Ley de Sonora se contempla para sus trabajadores un apoyo extraordinario anual en el mes de diciembre por concepto de aguinaldo, cuestión que no acontece en el Estado de Baja California.

Por lo que aunque se encuentran ciertas condiciones que son mejores para los trabajadores de este Estado, en relación al Estado de Baja California no deja de revelarse de acuerdo a Olvera y Andrade que la regulación en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado adopta la postura de exclusión para los trabajadores de confianza en general y aunque les reconoce una naturaleza laboral, al denominarles “trabajadores de confianza” ha habido un limbo jurídico por parte del Poder Legislativo que poco a poco ha ido incorporando las Leyes del Servicio Civil de Carrera al proporcionar distintos niveles de estabilidad en el empleo y en cuanto a la legislación del trabajo en el sector público en las 32 entidades federativas que constituyen nuestro país, únicamente el estado de Zacatecas reconoce el derecho de demandar la reinstalación, situación que no se encontró en otros ordenamientos.²⁴⁷

3.2 Sistema de pensiones para los trabajadores de confianza en el Estado de Sinaloa

Aquí se analizan los trabajadores de confianza del Estado de Sinaloa, como es su sistema de pensiones, el proceso para solicitar las pensiones, los juicios que los trabajadores han tenido que

²⁴⁷ Olvera Briseño, Rodrigo, Andrade Fócil, Edith Natividad, “*Trabajo de confianza en México. Entre el mito y la realidad*”, Trabajo y Justicia Social, Análisis, México, 2020, p. 7. Consultable al 30 de diciembre del 2021 en Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17564.pdf>.

enfrentar para el acceso a su derecho de seguridad social y las condiciones de los trabajadores del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, así como el Presupuesto de Egresos de este Estado y las dificultades que se han presentado como en la mayoría de los sistemas de pensiones estatales relacionados con la viabilidad financiera.

3.2.1. Trabajadores de confianza del Estado de Sinaloa

Para lograr un régimen administrativo equilibrado, que incluya el respeto a los derechos del servidor público y lograr un modelo de Estado eficaz, esto puede lograrse si los órganos estatales están sujetos al principio de legalidad, sin excesos en la formalidad y el orden jurídico capaz de crear un espacio para un desarrollo del servicio público eficaz, que brinde tranquilidad al individuo que lo ejerce a través de los derechos laborales a un salario digno , medidas de protección que aun cuando el constituyente reconoce que algunos servidores públicos (trabajadores de confianza) por las funciones que realizan, no debe dejarse de lado, el respeto de sus derechos, entre ellos los de seguridad social.²⁴⁸

Ahora bien, como hemos visto, los pasivos contingentes por concepto de pago de pensiones de vejez para los trabajadores del Sector Público de los gobiernos estatales no suelen ser reconocidos contablemente en los estados financieros. Considerando que la mayoría de los programas de pensiones estatales para los trabajadores del sector público se encuentran en déficit actuarial, es decir, en estos programas el valor presente de los gastos es mayor que el valor presente de los ingresos, los gobiernos estatales pueden no estar preparados para enfrentar el pago de las promesas en materia de pensiones.

El tema sensible para los gobiernos lo es su viabilidad financiera. Desde la crisis del modelo de Estado benefactor, que hemos visto en capítulos anteriores, los gobiernos se desempeñan en entornos de recursos escasos. Los gobiernos enfrentan crecientes demandas ciudadanas de rendición de cuentas, lo que incluye no sólo la exposición y justificación de decisiones de política, sino también el uso de los recursos públicos y el buen manejo de las finanzas públicas. Desde un punto de vista pragmático, los gobiernos requieren un flujo regular

²⁴⁸ Matute González, Carlos, “Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, eficiencia y la estabilidad en el empleo” *El Derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Ensayos Temáticos*, México, 2013, p.p.137-169, consultable al 31 de diciembre del 2021 en:<http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>

de recursos para operar y en la medida en que esta regularidad se vea afectada también lo estará la gestión gubernamental.²⁴⁹

Villar Rojas expresa que cada factor económico puede explicar la adopción de determinada medida de consolidación fiscal mediante la juridificación de reglas vinculantes para todas las administraciones públicas, concretamente: la estabilidad presupuestaria frente al déficit público (estructural); la sostenibilidad financiera para reducir la deuda pública, tanto la financiera como la comercial; la regla de gasto para contener el crecimiento del gasto público y los compromisos que comporta.²⁵⁰

De lo anterior se destaca la importancia de la viabilidad financiera y las finanzas sanas de un Estado. Como el factor económico incide directamente en las prestaciones sociales que son el objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Ahora analizaremos el Sistema de pensiones del Estado de Sinaloa y veremos el estatus de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de dicho Estado.

En el Estado de Sinaloa la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado,²⁵¹ a excepción de los trabajadores de confianza. Esta ley distingue a los trabajadores de base, de confianza y supernumerarios. Los Trabajadores de confianza que la ley clasifica dentro del Poder Judicial son: los Magistrados, Secretarios de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia, Jueces de Primera Instancia y Secretarios, Jueces Menores y Visitadores de Juzgados.²⁵² Los trabajadores de confianza del Poder Judicial, quedan excluidos del régimen que establece la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.

A la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa se le aplicarán supletoriamente los principios generales del derecho y los de justicia social que deriven del

²⁴⁹ Miranda Muñoz, Martha, Figueras Zanabria, Víctor Manuel, “Una Mirada a los pasivos contingentes de las pensiones de vejez para los trabajadores del sector público en las entidades federativas en México”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2017, México, p. 126, consultable en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26nspe/1405-1079-gpp-26-spe-00125.pdf>.

²⁵⁰ Villar Rojas, Francisco, “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 58-59, 96-106, 2016.

²⁵¹ Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, artículo 1, consultable en: <https://www.ccs.edu.mx/Ley%20de%20Trabajadores%del%20Estado%20de%20Sinaloa.pdf>.

²⁵² Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, artículo 7, fracc. III, consultable en: <https://www.ccs.edu.mx/Ley%20de%20Trabajadores%del%20Estado%20de%20Sinaloa.pdf>.

artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

La Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa en sus Transitorios excluyó de la aplicación de esa Ley: a los trabajadores docentes que a su vez sean sujetos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; así como respecto de los servidores públicos que por disposición de la Constitución Política del Estado de Sinaloa tengan un régimen de jubilación o retiro específico.

3.2.2 Clases de Pensiones en el Estado de Sinaloa (IPES)

En el Estado de Sinaloa se prevén los siguientes tipos o clases de pensiones para sus trabajadores al servicio del Estado, entre ellos, los pertenecientes al Poder Judicial:

- a) Pensión por jubilación cuando el trabajador haya cumplido sesenta y cinco años o más de edad y veinticinco o más años de cotización al Instituto. El monto de esta pensión será el máximo entre la renta vitalicia resultante de la cuenta individual y la pensión mínima garantizada.²⁵³
- b) Pensión por vejez o edad avanzada cuando el trabajador que habiendo cotizado 25 años o más y que haya cumplido 60 años. El monto de esta pensión será su renta vitalicia resultante de su cuenta individual.²⁵⁴

El trabajador que al separarse del empleo no tenga derecho para recibir la pensión por jubilación, deberá elegir entre las siguientes opciones:

I.-Portabilidad de su Cuenta Individual: consistirá en que el trabajador transfiera el monto de su cuenta individual a otro régimen de seguridad social compatible con el sistema previsto en esta Ley, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VI del Título Tercero de esta Ley, o

II.-Mantener su cuenta individual en el Instituto: El saldo total de la cuenta individual del trabajador será manejado por el Instituto hasta el momento en que el titular alcance los 65 años de edad, se incapacite permanentemente, se invalide o fallezca. Una vez que se cumpla cualquiera de los supuestos establecidos en esta fracción, el trabajador o sus beneficiarios podrán retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición, o bien, contratar una renta vitalicia con el Instituto sin derecho a pensión mínima garantizada”.²⁵⁵

²⁵³ *Ibidem.*, artículo 18.

²⁵⁴ *Ibidem.*, artículo 19.

²⁵⁵ *Ibidem.*, artículo 20.

- c) **Pensión por invalidez** se otorgará cuando el trabajador quede imposibilitado por causas ajenas al servicio para obtener una remuneración, por la cual no pueda procurarse la subsistencia mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, capacidades, formación profesional u ocupación anterior y tenga un mínimo de tres años de cotización. En caso de que la invalidez sea por riesgos de trabajo, no será necesario acreditar antigüedad alguna. Si la invalidez proviene de un riesgo de trabajo el monto de su pensión será el máximo entre la renta vitalicia resultante de la cuenta individual y el ochenta por ciento del salario regulador.²⁵⁶ La ley indica que quienes estén sujetos a este tipo de pensión, deberán estar presentando cada seis meses al Instituto los reconocimientos médicos de la institución de seguridad que el propio Instituto establezca.
- d) Pensión a los beneficiarios del trabajador fallecido por riesgos de trabajo que será correspondiente al máximo entre la renta vitalicia resultante de la cuenta individual y el ochenta por ciento del salario regulador. Por otro lado, los beneficiarios del trabajador fallecido por causa ajena al servicio tienen derecho a una pensión correspondiente al máximo entre la renta vitalicia resultante de la cuenta individual y un porcentaje de su salario regulador conforme a una tabla establecida entre años de cotización y el porcentaje que la propia ley establece y que oscila del 50% al 70%.²⁵⁷
- e) Pensión por causa de muerte, en la que se otorgará a los beneficiarios en los casos siguientes:
1. Por riesgo de trabajo. Se otorgará cuando ocurra la muerte del trabajador, cualquiera que sea su edad;
 2. Por causa ajena al servicio. Se otorgará cuando ocurra la muerte del trabajador, cualquiera que sea su edad y con un mínimo de tres años de cotización; y,
 3. Al fallecimiento del pensionado, con cargo a la pensión de sobrevivencia o al propio Instituto según sea el caso.

3.2.2.1 Cuentas individuales para los trabajadores del sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa IPES

En las cuentas individuales se establece como derecho de todo trabajador de contar con una cuenta individual y dispone que las cuotas y aportaciones obligatorias que integrarán las cuentas individuales serán conforme a los porcentajes que la propia ley señala.

²⁵⁶ *Ibidem.*, artículo 21 y 25.

²⁵⁷ *Ibidem.*, artículo 34.

Para que. el Instituto pueda individualizar y administrar dichas cuotas y aportaciones, los empleadores deberán proporcionar la información adicional de cada trabajador que el Instituto le solicite en la forma y periodicidad que se señale para estos efectos.²⁵⁸

Se prevé que el saldo de la cuenta individual obligatoria de cada trabajador es propiedad de este, es inembargable y no podrá otorgarse como garantía. De igual forma se establece que los trabajadores en cualquier momento podrán solicitar al Instituto información sobre su estado de cuenta individual y el Instituto no podrá, bajo ningún concepto, retener el pago de rentas vitalicias no cobradas por los pensionados, cuyos montos en todo momento estarán a su disposición, salvo lo dispuesto en el siguiente artículo.²⁵⁹

El derecho del trabajador pensionado y, en su caso, de sus beneficiarios a recibir los recursos de la cuenta individual, prescribirán a favor del Instituto a los diez años a partir de la fecha en que sean exigibles. También se contempla que, si el trabajador mantiene la cuenta individual en el Instituto y desea seguir cubriendo sus cuotas correspondientes como Régimen Voluntario, deberá celebrar un convenio con el Instituto y deberá presentarse dentro de los seis meses siguientes a su baja.²⁶⁰

3.2.2.2 Derechos de los Trabajadores en transición de acuerdo con la ley del IPES

Por otra parte, en el Sexto Transitorio se establece que los trabajadores que hayan ingresado al servicio público con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley serán considerados como trabajadores en transición. Se estableció que estos trabajadores en transición tienen derecho a optar por el régimen establecido en los artículos transitorios o migrar al sistema previsto en esta Ley, mediante la acreditación de bonos de pensión en su cuenta individual.²⁶¹

Para los trabajadores en transición que no migraran al nuevo sistema de pensiones de cuentas individuales, se estableció que el monto de las pensiones que se otorguen, no podrá ser mayor en ningún caso, al importe de dieciséis salarios mínimos generales diarios, aplicables en el Estado, elevados al mes y deberán cumplir con una antigüedad reconocida al servicio del patrón, de cuando menos 30 años en caso de los hombres y 25 en el caso de las mujeres, para obtener una pensión por jubilación se requerirá una edad mínima, con una tabla que integra los años

²⁵⁸ *Ibidem.*, artículo. 45.

²⁵⁹ *Ibidem.*, artículos 49 y 50.

²⁶⁰ *Ibidem.*, artículos 58 y 60.

²⁶¹ *Ibidem.*, artículo séptimo transitorio.

para jubilarse, estableciendo la edad mínima para jubilarse de hombres y mujeres, determinando que el monto de la pensión por jubilación será el equivalente al 100% del salario regulador.

3.2.3 Procedimiento para la solicitud de obtención de Pensión de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa

De acuerdo con la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, los derechohabientes para recibir sus prestaciones, entre las que se encuentran las de Jubilación y Pensiones se deben cumplir con los requisitos establecidos en la misma y para ello el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa expedirá a todos los derechohabientes, un documento de identificación con fotografía a fin de que puedan ejercer los derechos que la Ley les confiere, según el caso.²⁶²

También la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa prevé que las aportaciones de empleadores y trabajadores serán revisadas cada tres años por la Junta de Gobierno, a propuesta del Consejo de Administración del Instituto para ser sometida al H. Congreso del Estado para su aprobación.²⁶³

Para el otorgamiento de las pensiones se considerarán los años cotizados, para el cómputo de los años que conforme la propia Ley determina, dependiendo del tipo de jubilación y/o pensión que se otorgue y se actualizarán en el mes de enero de cada año de acuerdo al índice nacional de precios al consumidor acumulado en el año natural inmediato anterior.²⁶⁴

Se establece que el trabajador solo tendrá el derecho a una pensión y en caso de que existan trabajadores que sean cónyuges o concubinos y laboren en una de las instituciones empleadoras a que se refiere la Ley de pensiones, al fallecer una de ellas el que sobrevive tendrá derecho a recibir la pensión de aquél y, asimismo, deberá recibir la que le corresponde por sí mismo cuando cumpla los requisitos establecidos en esta Ley.²⁶⁵

El Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio²⁶⁶ y dentro de la estructura del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa se establece un Consejo de Administración que entre sus

²⁶² Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, Art. 4.

²⁶³ *Ibidem*, Art. 13

²⁶⁴ *Ibidem*, Artículos 14 y 15.

²⁶⁵ *Ibidem*, Art. 17.

²⁶⁶ *Ibidem*, Art. 64.

atribuciones tiene el de conceder, rechazar o modificar las pensiones, indemnizaciones y pagos que conforme a esta Ley le corresponde otorgar al Instituto.²⁶⁷

La ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa establece que los sujetos a la misma, que se consideren lesionados en sus derechos por actos definitivos del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, podrán interponer en un término no mayor de quince días hábiles posteriores al momento en que surta efectos la notificación de dicho acto, el recurso de revisión ante el Instituto, para que una vez resuelto en un término no mayor de 45 días hábiles posteriores a la fecha de presentación del mismo, este lo turne al Consejo de Administración para su autorización.²⁶⁸

La Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa establece un Procedimiento Administrativo para el caso de inconformidad del derechohabiente, estableciendo los requisitos que debe contener el escrito de interposición del referido recurso que deberá presentarse ante el Instituto, y que deberá referir: a) El órgano administrativo a quien se dirige; b) El nombre y número de registro del recurrente y del tercero perjudicado, en caso de que exista, así como el lugar señalado para efectos de notificaciones; c) El acto definitivo que se recurre y la fecha en que se le notificó; d) Los agravios que le causan; e) En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente; y, f) las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente.²⁶⁹

El Instituto podrá El Instituto podrá: Desecharlo por improcedente o sobreseerlo, confirmar el acto impugnado o declarar la Inexistencia, revocarlo parcial o totalmente.²⁷⁰

3.2.4 Estado del Sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES)

La Ley de Pensiones para los trabajadores del Estado de Sinaloa fue creada estableciendo un nuevo sistema en el que se estableció una cuenta individual para cada trabajador, a fin de que en la misma se registren las aportaciones, cuotas, rendimientos, y cualquier otra cantidad que tenga derecho a recibir por concepto de su pensión.²⁷¹ El sistema de pensiones de esta ley tiene

²⁶⁷ *Ibidem*, Art. 83 fracción I.

²⁶⁸ *Ibidem*, Art. 94.

²⁶⁹ *Ibidem*, Art. 95.

²⁷⁰ *Ibidem*, Art. 96.

²⁷¹ *Ibidem*, artículo 3 F. V.

por finalidad la protección de los medios de subsistencia y el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, previo cumplimiento de los requisitos que en ella se establecen.

Asimismo, se instituyó el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, de integración operativa bipartita; el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo, respecto de las aportaciones a que tiene derecho, mismas que tendrán el carácter de imprescriptibles, siendo el instrumento básico para cumplir con las disposiciones que emanan de la Ley de pensiones.²⁷²

Los empleadores, en este caso el Poder Judicial, aportarán mensualmente al Instituto el diez por ciento del salario sujeto a cotización de los trabajadores, distribuido de la siguiente manera:

- a) 5.175% para cuenta individual.
- b) 2.075% para invalidez y vida.
- c) 1% para administración.
- d) 1% para pensión mínima garantizada.
- e) 0.75% para pensiones de incapacidad y muerte por riesgo de trabajo.

Adicionalmente, los empleadores aportarán mensualmente una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general vigente en el Estado de Sinaloa, elevado al mes, a la cuenta individual de cada trabajador.²⁷³

Los trabajadores solo tendrán derecho a disfrutar de una pensión. El derecho a recibir una pensión de las referidas en esta Ley es imprescriptible. En el caso de que existan trabajadores que sean cónyuges o concubinos y laboren en una de las instituciones empleadoras a que se refiere esta ley, al fallecer una de ellas el que sobrevive tendrá derecho a recibir la pensión de aquél y, asimismo, deberá recibir la que le corresponde por sí mismo cuando cumpla los requisitos establecidos en esta ley.

En el 2018 se presentó la iniciativa en el Congreso del Estado de Sinaloa a fin de reformar los Transitorios de la Ley de Pensiones que había sido publicado mediante el Decreto 314 de fecha 30 de marzo del 2009. La misma tuvo como objeto armonizar los derechos de los trabajadores del Estado de Sinaloa en materia de pensiones estableciendo que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 14 constitucional, a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Establecieron que, frente a la teoría de los derechos adquiridos y

²⁷² *Ibidem*, artículo 64.

²⁷³ *Ibidem*, artículo 7.

expectativas de derechos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desarrolló en su jurisprudencia P./J. 123/2001,(11) intitulada: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA", en el que puede ocurrir que el supuesto y la consecuencia no se produzcan de inmediato sino en forma fraccionada en el tiempo, lo que generalmente ocurre tratándose de actos complejos formados por diversos actos parciales.²⁷⁴

Dado que bajo la vigencia de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, anterior a la reforma de marzo de 2009, se produjeron los diversos actos del supuesto normativo contemplado por la Ley en comento y que la consecuencia que prevé, gozar de la prerrogativa de obtener la pensión por jubilación que establecía dicha ley, sólo se encontraba diferida en el tiempo, no puede exigirse al trabajador que alcanzó el tiempo laboral estando ya derogada la disposición, que se atienda a la edad prevista en el numeral décimo primero transitorio de la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, que le impuso una determinada edad biológica y la aumenta gradualmente hasta llegar a 61 años para el caso de los hombres y 56 años para las mujeres; asimismo, el transitorio décimo segundo, para la obtención de una pensión por vejez, aumentó la edad biológica para pasar de 55 a 60 años y el tiempo laboral aumentó de 15 a 20 años de servicio; por tanto, dichos transitorios no pueden suprimir, modificar o condicionar de manera alguna la consecuencia que sólo está diferida en el tiempo, pero no supeditada a las modalidades señaladas en la nueva ley.

Además de la irretroactividad de la ley y de la progresividad en derechos humanos que deben regir a todos los trabajadores del Estado de Sinaloa, se invocó como complemento al principio de progresividad el de irreversibilidad, o sea, la imposibilidad de que se reduzca la protección ya acordada, lo cual está reconocido para todos los derechos humanos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 4 de ambos). Este principio sería, además, una consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador, el cual puede reputarse un principio o regla general en el ámbito del derecho del trabajo, desde que ha sido consagrado en el inciso 8º del artículo 19 de la Constitución de la OIT, y aceptado

²⁷⁴ Iniciativa del Partido Sinaloense de la LXIII Legislatura del Estado de Sinaloa, consultable en: <https://docplayer.es/228387526-Iniciativa-de-decreto-por-el-que-se-reforman-adicionan-y-derogan-diversas-disposiciones-de-la-ley-de-pensiones-del-estado-de-sinaloa.html>.

universalmente.²⁷⁵ Se consideró que conforme se encuentra reglamentado, se constituye una afectación de este principio la expedición de alguna medida legislativa tendiente a retrotraer o menoscabar un derecho ya reconocido o desmejorar una situación jurídica favorable al trabajador, pues se estaría afectando derechos fundamentales.

En Enero del 2020 comparecieron ante el Congreso del Estado de Sinaloa el Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa y el Director General del ISSSTEESIN, quienes fueron increpados por los legisladores por la precaria situación de los pensionados. En la referida comparecencia el Secretario advirtió que el ISSSTEESIN traía un déficit actuarial de 95 mil millones de pesos, por ello recomendó realizar modificaciones a la ley.²⁷⁶ El funcionario estatal destacó que en los últimos años el número de jubilados ha crecido de manera importante, lo que ha provocado que el Estado tenga que destinar recursos para subsidiarlo; por ejemplo, citó que en el 2014 el subsidio que necesitaron fue de 600 millones, en el 2016 de 800 millones y para este 2020 se acerca a 2 mil 600 millones, lo que implica una proporción muy alta de los recursos que sobrepasa los ingresos del Estado y eso distrae recursos que pudieran utilizarse en otro tipo de actividades. Por su parte, el director de ISSSTEESIN indicó que el sistema de cuotas con el que fue creado ya no funciona, situación que empezó desde 1999 cuando tuvieron que solicitar un subsidio de 54 millones de pesos al Gobierno del Estado y fue incrementándose hasta llegar a los 2 mil 564 millones de pesos en este año 2020 para poder pagar las pensiones de los trabajadores.²⁷⁷ Este sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa se encarga de atender al Magisterio, que al igual que en los sistemas de Baja California y Sonora, ha representado gran problemática para poder cumplir con el pago de pensiones y jubilaciones.

Por otra parte, el Congreso del Estado de Sinaloa, dentro de la Comisión de Asuntos Obreros y de Trabajo Social, aprobó el dictamen de reformar la Ley de Pensiones del Estado de

²⁷⁵ *Ídem*.

²⁷⁶ El *déficit actuarial* es la diferencia entre las obligaciones de pago futuras del programa de seguridad social y la tasa actual de ingresos de los fideicomisos del programa. Se considera que el programa de seguridad social tiene un déficit actuarial si la tasa resumida de ingresos es inferior a la tasa resumida del costo de la seguridad social para cualquier período de evaluación determinado. Esta situación se conoce comúnmente como el sistema de seguridad social «insolvente». Para evitar un déficit actuarial, el programa de seguridad social debe llevarse a un estado de lo que se denomina «equilibrio actuarial». Esto podría hacerse rápidamente ya sea aumentando la tasa del impuesto sobre la nómina o reduciendo los pagos de beneficios. Krypton Solid, consultable al 04 de marzo del 2023 en: <https://kryptonsolid.com>.

²⁷⁷ Medrano Villanueva Irene, “ISSSTEESIN trae un déficit de 95 mil millones de pesos”, *El Sol de Sinaloa*, México, enero 2020, consultable en: <https://www.elsoldesinaloa.com.mx/local/comparecencia-isssteesin-en-sinaloa-4714669.html>.

Sinaloa con la finalidad de otorgar mayor certeza jurídica a las y los trabajadores que aspiran a obtener o ya cuentan con una de las pensiones que la propia ley regula. La Comisión consideró que la finalidad es mantener una política de seguridad social que esté en búsqueda de alternativas para mejorar las condiciones de bienestar individual y colectivo de los trabajadores al servicio de los tres poderes del Estado y se busca dar mayores apoyos a los servidores públicos que entregaron su vida productiva en beneficio del Estado por medio de su trabajo.²⁷⁸

Esta iniciativa que reformó el artículo 18 y los diversos Transitorios fueron aprobados mediante Decreto No. 529, publicado en el P.O. No. 146, Primera Sección del 4 de diciembre de 2020, referentes al Régimen Voluntario para los trabajadores en Transición; es decir, a aquellos trabajadores que iniciaron bajo la vigencia de la aplicación de Pensiones y Jubilaciones contemplada en la Ley del Servicio Civil de los trabajadores del Estado de Sinaloa antes de la reforma realizada el 30 de marzo del 2009, en el cual se procuró no violentar sus derechos fundamentales aplicando su derecho de no retroactividad, progresividad y de irreversibilidad.

Los resultados de los estudios actuariales de las pensiones de los trabajadores del Gobierno del Estado presentados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sinaloa, el Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa, del Supremo Tribunal de

²⁷⁸ Congreso del Estado de Sinaloa, *Aprueba Comisión reformas a la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa*, México, Noviembre 2018, consultable en: <https://www.congresosinaloa.gob.mx/comunicados/aprueba-comision-reformas-a-ley-de-pensiones-para-el-estado-de-sinaloa/>.

justicia se pueden apreciar en las tablas que a continuación me permito presentar (figuras 3.2 y 3.3):

Figura 3.2. Informe sobre estudios actuariales (ISSSTESIN)

INFORME SOBRE ESTUDIOS ACTUARIALES (ISSSTESIN)					
Concepto	Pensiones y Jubilaciones	Salud	Riesgo de trabajo	Invalidez y vida	Otras prestaciones Sociales
Promedio de años de servicio (trabajadores activos)	9.35		9.35	9.35	9.35
Aportación individual al plan de pensión como % del salario *	8.00%		8.00%	8.00%	8.00%
Aportación del ente público al plan de pensión como % del salario *	11.50%		11.50%	11.50%	11.50%
Crecimiento esperado de los pensionados y jubilados (como %)	5.31%		11.80%	2.61%	NA
Crecimiento esperado de los activos (como %)	0.56%		0.56%	0.56%	0.56%
Edad de Jubilación o Pensión	54.68		54.36	53.18	0
Esperanza de vida	25.86		26.6	27.65	0
Ingresos del Fondo					
Ingresos Anuales al Fondo de Pensiones	412,187,450.35	412,187,450.35	412,187,450.35	412,187,450.35	412,187,450.35
Nómina anual					
Activos	2,092,853,264.04	2,092,853,264.04	2,092,853,264.04	2,092,853,264.04	2,092,853,264.04
Pensionados y Jubilados	1,744,994,911.92	1,744,994,911.92	12,681,600.24	120,229,906.08	0
Beneficiarios de Pensionados y Jubilados	0	0	0	0	0
Monto mensual por pensión					
Máximo	103,241.06		43,563.52	63,525.24	0
Mínimo	2,624.30		753.06	753.06	0
Promedio	18,254.61		7,828.15	8,192.28	0
Monto de la reserva	0		0	0	0
Valor presente de las obligaciones					
Pensiones y Jubilaciones en curso de pago	31,247,997,627.49	2,881,525,629.00	182,107,924.53	1,797,575,672.95	21,056,431.17
Generación actual	29,481,745,493.80	2,638,009,601.55	379,204,825.81	558,679,208.07	558,804,427.43
Generaciones futuras	38,669,120,006.67	3,529,601,966.77	1,138,220,333.36	893,491,130.11	1,140,394,678.47
Valor presente de las contribuciones asociadas a los sueldos futuros de cotización 2.00%					
Generación actual	1,895,277,275.19	172,255,786.94	17,517,665.07	73,534,912.24	18,096,521.60
Generaciones futuras	5,146,289,350.52	469,737,946.20	151,480,333.12	118,910,486.89	151,769,706.37
Valor presente de aportaciones futuras					
Generación actual	2,724,461,083.09	247,617,693.73	25,181,643.54	105,706,436.34	26,013,749.80
Generaciones futuras	7,397,790,941.37	675,248,297.66	217,752,978.86	170,933,824.91	218,168,952.91
Otros Ingresos	0	0	0	0	0
Déficit/superávit actuarial					
Generación actual	-56,110,004,763.01	-5,099,661,749.88	-518,613,441.73	-2,177,013,532.44	-535,750,587.21

Fuente: Gobierno del Estado de Sinaloa, *Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2022*, 2021, p. 89,
<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20e%20Iniciativa%20LIPE%202022.pdf>

Figura 3.3. Informe sobre estudios actuariales - LDF (Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa)

INFORME SOBRE ESTUDIOS ACTUARIALES – LDF (SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE SINALOA)					
CONCEPTO	PENSIONES Y JUBILACIONES	SALUD	RIESGOS DE TRABAJO	INVALIDEZ Y VIDA	OTRAS PRESTACIONES SOCIALES
Pensionados y Jubilados	\$15,654,971				
Beneficiarios de Pensionados y Jubilados					
Monto mensual por pensión					
Máximo					
Mínimo					
Promedio					
Monto de la reserva					
Valor presente de las obligaciones					\$53,324,351
Pensiones y Jubilaciones en curso de pago	\$158,392,873				
Generación actual					
Generaciones futuras					
Valor presente de las contribuciones asociadas a los sueldos futuros de cotización X%					N/A
Generación actual	N/A				
Generaciones futuras	N/A				
Valor presente de aportaciones futuras					
Generación actual	N/A				
Generaciones futuras	N/A				
Otros ingresos					N/A
Déficit/superávit actuarial					
Generación actual	-158,392,873				-53,324,351

Fuente: Gobierno del Estado de Sinaloa, *Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2022, 2021*, p. 94, <https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20e%20Iniciativa%20LIPE%202022.pdf>.

De lo anterior se desprende el déficit que existe en el sistema de pensiones en el Estado de Sinaloa y que se ha visto mermado por los problemas económicos derivados de la pandemia aunados a los ya existentes. Como se ve en párrafos precedentes, los datos que aporta el Estado de Sinaloa indican que se encuentra en el número 21 de las 32 entidades federativas en el rubro económico.

3.2.5 Juicios derivados del Sistema de Pensiones del Estado de Sinaloa por sus trabajadores.

De los temas que han sido resueltos por los Tribunales, con relación a los temas de pensiones en el Estado de Sinaloa se han resuelto distintas Contradicciones de Tesis y de ello han derivado diversos criterios jurisprudenciales, derivados de Tribunales del Estado de Sinaloa y que a continuación se mencionan.

Dentro de la Contradicción de tesis 342/2016 que fue motivo del criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer

Circuito y el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del cual dio origen la Tesis jurisprudencial bajo rubro: “PENSIONES. PARA SU INCREMENTO PROCEDE LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, TERCER PÁRRAFO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, VIGENTE A PARTIR DE DOS MIL DOS (ACTUALMENTE ABROGADA), A LOS PENSIONADOS ANTES DE ESA FECHA, POR REPORTARLES UN MAYOR BENEFICIO”²⁷⁹ y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito ambos Tribunales resolvieron en forma similiar determinando que al pensionado no le es aplicable el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, porque fue jubilado antes de su entrada en vigor, porque la ley aplicable para el incremento de la cuota pensionaria de un jubilado deberá ser la misma conforme a la cual se hizo acreedor a la pensión.

Por otra parte se tiene el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y del del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito quienes determinaron que resulta procedente aplicar retroactivamente en favor del pensionado la reforma al artículo 57 de la Ley del ISSSTE en vigor a partir de 2002, porque así se evidencia del proceso legislativo cuya finalidad fue que el pensionado lograra una real recuperación del poder adquisitivo.

²⁷⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época, Libro 33, Tomo IV, Agosto de 2016, Pág. 2378. Este criterio establece que aun cuando el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna se autoriza la aplicación retroactiva si es en beneficio del gobernado. En el caso concreto el derecho al incremento de la pensión se rige, en principio, por la ley vigente al momento de otorgarse. El artículo 57, tercer párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, establecía que las pensiones se aumentarían con base en el incremento del salario mínimo general para el Distrito Federal; por tanto, quienes se pensionaron durante la vigencia de esa norma adquirieron el derecho al incremento de su pensión en esos términos. El artículo referido, en la porción normativa indicada, se reformó por decreto vigente a partir del 1o. de enero de 2002, para establecer que los incrementos se harían, bien conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, o bien, en tiempo y proporción en que se incrementa el sueldo de los trabajadores en activo, el que resulte mayor. La modificación de la ley obedeció, como lo admitió el propio legislador, a que el sistema de incremento pensionario diseñado conforme al salario resultó injusto e inapropiado, pues ese factor estuvo siempre por debajo del índice inflacionario, por eso se cambió en los términos descritos, a efecto de garantizar la capacidad adquisitiva de la pensión jubilatoria y por ello era procedente aplicar retroactivamente esa nueva norma, en beneficio de los trabajadores pensionados antes de la fecha de la última reforma mencionada, para la justa actualización de las pensiones de retiro. Amparos directos que dan origen esta Jurisprudencia : 842/2014, 552/2015, 784/2015, 744/2015 26/2016.

La Corte determinó que si había evidentemente una contradicción en los criterios sustentados la modificación al citado artículo 57, cual debe fijarse para determinar si la aplicación del artículo 57, tercer párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del uno de enero de dos mil dos, a los pensionados que obtuvieron su pensión antes de esa fecha, y que reclaman el pago el incrementos o diferencias con base en dicho precepto, vulnera el principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Segunda Sala determinó que el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente en dos mil uno, establecía el derecho de que las pensiones de los jubilados se incrementarían en proporción al incremento del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y que esa misma disposición que fue reformada por un decreto que entró en vigor a partir del uno de enero de dos mil dos, determinó que las pensiones de los jubilados se incrementarían conforme al incremento que en el año calendario anterior hubiese tenido el Índice Nacional de Precios al Consumidor, no podría aplicarse en perjuicio del Instituto de Seguridad Social, dada la fecha en que entró en vigor esa modificación legislativa, quienes se pensionaron con anterioridad a ella solamente adquirieron el derecho al incremento de sus pensiones conforme al aumento del salario mínimo, habida cuenta que la Corte ha establecido que la jubilación no es un derecho que surja por el solo hecho de existir la relación laboral o por simple efecto del pago de las cotizaciones, sino que más bien constituye una mera expectativa de derecho que únicamente se concreta hasta que se cumplan los requisitos para su otorgamiento, ya que la incorporación de dicha prestación al patrimonio jurídico de las personas se encuentra condicionada al cumplimiento de los años de servicio requeridos.

Por ello consideró que mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, el parámetro que legalmente les corresponde a sus incrementos es el previsto en función del salario mínimo, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente activos, porque sería tanto como desconocer el principio constantemente reiterado en el sentido de que las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, y además asignar a la ley un efecto retroactivo que nunca tuvo en mente el autor de la reforma respectiva.

Por ello la Segunda Sala consideró que el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia de la Contradicción de Tesis motivo de estudio es la que lleva por rubro: “INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA APLICACIÓN RETROACTIVA DEL ARTÍCULO 57, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY RELATIVA VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2002 (ACTUALMENTE ABROGADA), ES IMPROCEDENTE EN LO REFERENTE AL PAGO DE INCREMENTOS O DIFERENCIAS A LAS PENSIONES, RESPECTO DE LAS OTORGADAS ANTES DE ESA FECHA”,²⁸⁰ que se refiere a las consideraciones antes referidas, es decir, que mientras no exista un mandato expreso del legislador para incorporar entre los destinatarios de la norma a los pensionados con anterioridad, pues las pensiones se rigen por la ley vigente al momento de otorgarse, el cual no puede sustituirse, vía interpretativa, por un sistema indexado o el homologado con quienes se encuentran laboralmente activos.

Otro criterio derivado de una Contradicción de Criterios (antes Contradicción de tesis) es de la 121/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del cual surge la Tesis bajo rubro: ANTIGÜEDAD GENÉRICA. EN SU CÓMPUTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES PREVISTAS EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE SINALOA, DEBE ACUMULARSE EL TIEMPO TOTAL QUE EL EMPLEADO PRESTÓ SUS SERVICIOS DERIVADOS DE UN MISMO VÍNCULO LABORAL, AUNQUE LO HUBIERA HECHO EN PERIODOS DISCONTINUOS.²⁸¹ Esta contradicción fue

²⁸⁰ Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012409, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, 26 de agosto de 2016, Materia Laboral, Tesis: 1.180.A. J/3 (10a.)

²⁸¹ Registro 21414, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Segunda Sala, 2009, Ponente: Mariano Azuela Guitrón. Dicha tesis refiere que la antigüedad genérica es la creada de manera acumulativa mientras la relación contractual esté vigente, respecto de la cual el derecho a su reconocimiento no se extingue por falta de ejercicio, en tanto subsista la relación laboral, ya que se actualiza cada día que transcurre, y la adquieren los trabajadores desde el primer día de labores, no obstante sus interrupciones en el servicio, pues así deriva del artículo 158 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer ese derecho a favor de los trabajadores temporales mencionados en el ordinal 156 de esa Ley. En estas condiciones, se concluye que para el cómputo de la antigüedad genérica o de empresa deben tomarse en cuenta los diferentes periodos que la integran, aunque sean discontinuos, para distintos efectos, entre ellos, el pago de las pensiones previstas en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, lo anterior en virtud de un mismo vínculo laboral, entendiendo como tal el proveniente de las distintas dependencias públicas que pertenecen al Gobierno de la entidad, es decir, la antigüedad que debe acumularse para tales efectos es la derivada del trabajo prestado a esas dependencias, no así a entidades diversas pertenecientes al orden federal o a la iniciativa privada, en razón de que pertenecen a un marco normativo diverso en cuanto a las relaciones laborales, a las normas de seguridad social y a los órganos jurisdiccionales encargados de dirimir sus conflictos de trabajo. Además, el derecho a la acumulación de la antigüedad derivada de un mismo vínculo laboral durante los periodos discontinuos es el reconocimiento al desgaste natural generado en los años efectivamente laborados y, como tal, no puede dejarse a decisión de la parte patronal, pues el derecho lo adquiere el trabajador por virtud del tiempo total de trabajo productivo que le dieron el derecho a garantizar tanto su subsistencia como la de su familia. Sostener lo contrario daría incluso opción a que, al advertir que algún trabajador computa determinada antigüedad, el patrón

derivada de los criterios de los Tribunales Colegiados Primero, Tercero y Cuarto, todos del Décimo Segundo Circuito.

El estudio del caso materia de la Contradicción derivabó de un juicio presentado ante el Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Sinaloa y que le tocó conocer al Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito.

En el referido juicio se demandó al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa el otorgamiento y pago de pensión por viudez derivada de la muerte de su cónyuge, con base en que dicho trabajador, a la fecha de su deceso, contaba con una antigüedad de veintiún años, siete meses y veintiún días, al servicio de la demandada.

Además relataba que había iniciado su relación laboral al servicio de la demandada desde 1958, como auxiliar extraordinario (A), adscrito a la Dirección de Obras Públicas del Gobierno del Estado de Sinaloa, habiendo desempeñado un sin número de puestos al servicio de la demandada, siendo su último cargo como presidente del Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje, mismo que desempeñó hasta la fecha de su fallecimiento, el día 20 de marzo del año 2004.

Que para efecto de la pensión por viudez que reclamaba solicitaba se tomaran en cuenta una antigüedad de 21 años, 7 meses y 21 días de servicios prestados a la demandada, cumpliéndose así con los supuestos establecidos en el artículo 102 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.

La Actora del juicio de origen refirió que verbalmente el personal de la Secretaría de Administración y Finanzas, le había informado que su pretensión era improcedente porque los años que su fallecido marido laboró para la demandada, no habían sido ininterrumpidos.

Al resolver el Juez de Distrito refirió que en el caso concreto debía atenderse a la antigüedad genérica, la cual únicamente se acumula mientras dure el vínculo laboral, de manera que si éste se extingue y con posterioridad se inicia uno nuevo, no es factible sumar la antigüedad primeramente generada.

Que su determinación encontraba sustento en lo sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado de este circuito, que en la ejecutoria del amparo directo 26/2004, resolvió que para efectos de la jubilación prevista en el artículo 94 de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado

lo dé de baja aunque sea por un breve término, para después reintegrarlo a su trabajo, pues con ello eludiría sus obligaciones y desconocería los derechos generados por sus trabajadores a lo largo del tiempo.

de Sinaloa, la antigüedad que debe tomarse en consideración es la que se generó bajo un mismo vínculo laboral, de manera que si la relación se extingue y posteriormente los mismos sujetos inician otro, no es factible sumar el tiempo laborado en cada relación, pues al ser independientes generan la antigüedad en forma autónoma.

También refirió que no le resultaba aplicable a favor de la parte actora la tesis de rubro “ANTIGÜEDAD GENERAL DE EMPRESA. RECONOCIMIENTO. TRABAJADORES TEMPORALES COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD”, porque alude a trabajadores temporales o eventuales y porque el Primer Tribunal Colegiado de este mismo circuito, al resolver el juicio de amparo directo 65/2003, sostuvo que dicho criterio se emitió respecto de trabajadores que habiendo sido eventuales, ya prestaban sus servicios como permanentes y que además interpretaba disposiciones de un determinado contrato colectivo.

La Sala refirió que el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo número 426/2005, se pronunció en torno del tema de la antigüedad genérica para efectos de la pensión a que se refiere el artículo 94 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, estimando que para el cómputo de los años que conforman la antigüedad de un trabajador, sólo habrá de tomarse en cuenta la prestación de servicios bajo una misma relación de trabajo, en tanto que si ésta termina, entonces se extingue el hecho de la antigüedad, y si con posterioridad los mismos trabajador y patrón inician un nuevo vínculo laboral, lo hacen con el carácter de nuevo, y su antigüedad necesariamente comienza a contarse en la fecha de su nuevo ingreso sin tomar en cuenta la anterior; por ende, no es factible sumar las antigüedades generadas en cada relación, pues al ser independientes entre sí, generan en forma autónoma la antigüedad, por lo cual, es acertado que la antigüedad que debe tomarse en consideración para el otorgamiento de jubilación en términos del precepto señalado, es aquella que se verificó bajo una misma relación de trabajo.

La Sala Consideró que sí había contradicción de tesis, toda vez que los tribunales contendientes se pronunciaron en cuanto al tema de la antigüedad genérica, clasificada así por la entonces Cuarta Sala, para efectos del otorgamiento de pensiones (en un caso derivada del fallecimiento del trabajador, y en los otros dos, de jubilación) en el tópico relativo a la procedencia de la acumulación del tiempo total que el trabajador prestó sus servicios a un mismo patrón, aunque lo hubiera hecho en periodos discontinuos, y llegaron a conclusiones opuestas, porque el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito consideró que sí debía

acumularse el tiempo total que el trabajador prestó sus servicios a un mismo patrón, aunque lo hubiera hecho en periodos discontinuos, y los otros dos órganos colegiados estimaron que no.

La Segunda Sala compartió el argumento del Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito cuando sostiene que el derecho a la acumulación de la antigüedad derivada de un mismo vínculo laboral durante los periodos discontinuos, "es el reconocimiento al desgaste natural generado en los años efectivamente laborados, y como tal, no puede dejarse a decisión de la parte patronal, pues el derecho lo adquiere el trabajador, a virtud del tiempo total de trabajo productivo, que le dieron el derecho a garantizar la subsistencia de su familia al acaecer su fallecimiento". Lo anterior es así porque "sostener lo contrario daría incluso opción, a que, al advertir que algún trabajador computa determinada antigüedad, el patrón lo dé de baja aunque sea por un breve término, para después reintegrarlo a su trabajo, pues con ello fácilmente eludiría sus obligaciones y desconocería los derechos generados por sus trabajadores a lo largo del tiempo" y debía prevalecer el criterio jurisprudencial de la Antigüedad Genérica y su cómputo antes referida.

Esta última consideración la considero importante pues para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California cuentan con la problemática de que su empleador (Poder Judicial) realiza contratos por tiempo determinado a fin de que no se generen derechos de antigüedad para sus trabajadores y que deriva en desconocerles sus derechos adquiridos a lo largo del tiempo de su vida laboral y que se verán afectados al momento de que pretendan demandar el pago de sus pensiones al no reunir la antigüedad necesaria.

3.2.6 Condiciones de los trabajadores del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa

Para los trabajadores del Poder Judicial, según lo mandata el artículo 145 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

- I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, que de manera directa o indirecta se suma al ingreso, incluyendo dietas o salarios, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones, vehículo y su mantenimiento, gastos médicos mayores, celular y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, debidamente justificados;

- II. Ningún servidor público de la administración pública podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Titular del Poder Ejecutivo del Estado en el presupuesto de egresos correspondiente, podrá percibir un ingreso mayor al del Presidente de la República;
- III. Ningún servidor público de la administración pública podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, en los términos del artículo 143 de la presente Constitución, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función.
En ningún caso, el excedente a que se refiere el párrafo anterior, podrá ser superior a la mitad de la remuneración establecida para el Gobernador Constitucional del Estado en el Presupuesto de Egresos correspondiente;
- IV. *No se concederán, ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que estas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración.* Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado; y,
- V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie. ²⁸²

Así también los trabajadores del Poder Judicial se rigen por la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa. Dicha ley es obligatoria y de observancia general para los tres poderes del Gobierno del Estado,²⁸³ a excepción de los trabajadores de confianza. Esta ley distingue a los trabajadores de base, de confianza y supernumerarios. Los Trabajadores de confianza que la ley clasifica dentro del Poder Judicial son: los Magistrados, Secretarios de Acuerdos del Supremo Tribunal de Justicia, Jueces de Primera Instancia y Secretarios, Jueces Menores y Visitadores de Juzgados.²⁸⁴ Los trabajadores de confianza del Poder Judicial, quedan excluidos del régimen que establece la Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.

A esta ley se le aplicará supletoriamente los principios generales del derecho y los de justicia social que deriven del artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad.

La Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa en sus Transitorios excluyó de la aplicación de esa Ley: a los trabajadores docentes que a su vez sean sujetos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado de Sinaloa; así

²⁸² Constitución del Estado de Sinaloa, artículo 145.

²⁸³ Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, artículo 1, consultable en: <https://www.ccs.edu.mx/Ley%20de%20Trabajadores%del%20Estado%20de%20Sinaloa.pdf>.

²⁸⁴ Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, artículo 7, fracc. III, consultable en: <https://www.ccs.edu.mx/Ley%20de%20Trabajadores%del%20Estado%20de%20Sinaloa.pdf>.

como respecto de los servidores públicos que por disposición de la Constitución Política del Estado de Sinaloa tengan un régimen de jubilación o retiro específico.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, se establece que el Manual de remuneraciones de las y los servidores públicos del Poder Judicial el Estado de Sinaloa garantiza la inamovilidad e independencia judicial de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de los Magistrados de Circuito y de los jueces de Primera Instancia, previendo que recibirán una remuneración digna, decorosa e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante sus encargos.²⁸⁵

El Manual de Remuneraciones se integra como parte del Proyecto del Presupuesto de Egresos anual del Estado de Sinaloa, donde se contemplan las disposiciones relativas a las condiciones para las percepciones ordinarias y extraordinarias, prestaciones y demás beneficios que se otorgan a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el Poder Judicial del Estado de Sinaloa. Los responsables de la aplicación y/o vigilancia del Manual de Remuneraciones son los titulares de la Oficialía Mayor, Dirección de Administración, Área de Administración de Recursos Humanos, Unidad de Auditoría de Nómina y Unidad de Normatividad de Nómina, todos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa.²⁸⁶

De acuerdo al Manual de Remuneraciones, se entiende por Jubilados y pensionados a aquellos ex trabajadores del Poder Judicial que, cumplidos los supuestos que la normativa que rige la materia establece, dejaron de trabajar para el Poder Judicial y tienen derecho a recibir una pensión por parte de este; además de aquellas personas con derecho a recibir una pensión por parte del Poder Judicial, derivada de la relación de laboral de algún trabajador/a en activo o ex trabajador/a del Poder Judicial. No se considerarán dentro de este apartado los pagos que deben cubrirse a través del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa (IPES).

De igual forma, en el Manual de Remuneraciones se prevé que el personal estará sujeto al régimen de previsión social correspondiente, según lo establezca la Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa, dependiendo de su nombramiento y forma de contratación. En tanto el servicio de seguridad social, entendiéndose como el servicio médico para el trabajador/a y sus

²⁸⁵ Poder Judicial Estatal Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, *Manual de Remuneraciones de las y los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Sinaloa*, México, 2021, p.10, consultable en: <https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/11624/POE-30-junio-2021-079.pdf>.

²⁸⁶ *Ibidem*, p.15.

beneficiarios, será proporcionado a través del ISSSTE, según convenio vigente con el Gobierno del Estado de Sinaloa.²⁸⁷

En el referido Manual de Remuneraciones, da distintos conceptos de percepciones ordinarias, extraordinarias, aguinaldo, prima vacacional etc., si se trata de trabajadores de base, de confianza y a los propios jubilados o pensionados.

Se contempla un Seguro por Retiro, Jubilación o Pensión en el que se da un beneficio económico que se otorga al personal judicial, excepto de honorarios, que se jubile o pensione, para hacer frente a las contingencias inherentes a la separación del cargo. Para el ejercicio fiscal 2021 se contempló un monto de \$38,082.32 (treinta y ocho mil ochenta y dos pesos 32/100 m.n.

La Ley Orgánica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa establece el retiro de los Magistrados como causas de retiro forzoso de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado: a) haber cumplido setenta años; y b) padecer incapacidad física o mental incurables, incluso cuando esta fuere parcial o transitoria.²⁸⁸

También se establece que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado podrán retirarse voluntariamente cuando así convenga a sus intereses personales, teniendo derecho a disfrutar de una pensión económica cuando la separación se realice en cualesquiera de los siguientes supuestos:

- I. Tener más de quince años de servicio efectivo como Magistrado;
- II. Tener más de diez años de servicio efectivo como Magistrado, siempre que haya cumplido sesenta años;
- III. Tener más de cinco años de servicio efectivo como Magistrado, si además ha desempeñado cargos en el Gobierno Estatal en cualesquiera de sus ramas, por otros diez años, siempre que haya cumplido sesenta años;
- IV. Tener más de cinco años de servicio efectivo como Magistrado, si además ha desempeñado cargos en el Gobierno Estatal en cualesquiera de sus ramas para totalizar un mínimo de veinte años.²⁸⁹

El Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado que obtenga su retiro forzoso o voluntario antes descrito disfrutarán de una pensión equivalente al cien por ciento del sueldo

²⁸⁷ *Ibidem*, p.17.

²⁸⁸ Ley Orgánica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, artículo 86.

²⁸⁹ *Ibidem*, artículo 87.

básico y demás prestaciones que integren el salario que perciban los Magistrados de dicho cuerpo colegiado en activo.

Por causa de fallecimiento del Magistrado retirado, se contempla que la pensión que disfrutaba se transmitirá a su cónyuge e hijos solteros, con cuota equivalente al ochenta por ciento del total para el primer año, reduciéndose del segundo año en adelante, sucesivamente, un diez por ciento hasta llegar al cincuenta por ciento del monto de la pensión original que será disfrutada por el cónyuge supérstite hasta su muerte y por los hijos menores de dieciocho años.²⁹⁰

3.2.7 Proceso del Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa

En el Estado de Sinaloa el Presupuesto de Egresos se rige bajo la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Sus disposiciones son de carácter general y de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, quienes deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, racionalidad, austeridad, perspectiva y transversalidad de género, transparencia y rendición de cuentas.²⁹¹

La Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Sinaloa establece los lineamientos a través de los cuales las dependencias y Entidades (incluido el Poder Judicial) tomarán como base de anteproyecto para integrar la Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos que el Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, representante del Poder Ejecutivo envía al Poder Legislativo para su análisis, discusión y aprobación en su caso.²⁹²

En el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa la revisión y fiscalización de las cuentas públicas será a cargo de la Comisión de Fiscalización, en los términos que establece la Auditoría Superior del Estado.²⁹³

²⁹⁰ *Ibidem*, artículo 91.

²⁹¹ Órgano oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, Tomo CXIII, 3ra. Época, No. 155, Sinaloa, Diciembre 2022, consultable al 16 de marzo del 2023 en:

<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/1/LIPE%202023%20PARTE%201.pdf>

²⁹² Lineamientos presupuestales, 2023, consultable al 18 de marzo del 2023 en:

<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/02.%20LINEAMIENTOS%20PRESUPUESTALES%202023.docx>

²⁹³ Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, Art. 71 fracción II, consultable al 18 de marzo del 2023 en: https://congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_organica_congreso_17-nov-2020_.pdf.

El Poder Judicial atendiendo el margen de autonomía de gestión con la que cuentan según su normatividad propia, se regirán por lo establecido en la Ley de Presupuesto, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como por la demás legislación aplicable en materia presupuestaria, respecto a la contención del gasto y destino de los ahorros.²⁹⁴

Dentro del Presupuesto de Egresos del 2021 se contempló para el Poder Judicial del Estado Sinaloa, en el rubro de nómina anual en el concepto de Pensionados y Jubilados, la cantidad de \$15,654,71 pesos, dando como total de beneficio definido la cantidad de \$320,547,237 pesos; estableciendo en el rubro de valor presente de las obligaciones, bajo el concepto de Pensiones y Jubilaciones en curso de pago la cantidad de \$158,392,873 pesos.²⁹⁵

En la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal se indica que se incluyen partidas muy significativas para atender la problemática de la salud. Por primera vez se asignan recursos para iniciar la basificación gradual del personal por contrato, quienes en su mayoría desempeñan su humanitaria labor en condiciones laborales precarias.²⁹⁶ Asimismo se indicó que por primera vez se asignarán recursos de manera conjunta con el gobierno federal, hasta duplicar el número de beneficiarios por pensión a las personas con discapacidad permanente.

Dentro de la iniciativa en mención se indicó que, durante el segundo trimestre del 2021, Sinaloa obtuvo la posición 21 en el total de la economía con respecto a las 32 Entidades Federativas; asimismo, reportó una aportación de 0.38 puntos porcentuales a la variación nacional. Para el 2022, el Gobierno del Estado de Sinaloa proyectó dentro del rubro de Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, Pensiones y Jubilaciones a recibir 5 mil 898 millones 397 mil pesos. Debido a que en materia del apartado de Transferencias y Asignaciones se estima en cero y el total de este rubro se origina en Subsidios y Subvenciones, estimándose para el año 2022 la cantidad de 5 mil 898 millones 397 mil pesos (cuadro 3.1):

²⁹⁴ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de 2023 del Estado de Sinaloa, Art. 42 F. XI.

²⁹⁵ Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, del Estado de Sinaloa, Decreto No. 564, P.O. No. 154, Tomo CXI, 3ra. Época, 2020, consultable en: <https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/1/LIPE%202021%20PARTE%20III.pdf>.

²⁹⁶ Iniciativa del Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2022, consultable en <https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20e%20Iniciativa%20LIPE%202022.pdf>.

Cuadro 3.1. Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, pensiones y jubilaciones (miles de pesos)

Concepto	Estimado 2022
Transferencias y Asignaciones	0
Subsidios y Subvenciones	5,898,397
Pensiones y Jubilaciones	0
Total	5,898,397

Fuente: Creación propia con datos tomados de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2022, p. 47,
<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20e%20Iniciativa%20LIPE%202022.pdf>.

Los subsidios se integran por 5 mil 882 millones 242 mil pesos de pesos de Educación pública, y respecto a Seguridad Pública la estimación es de 16 millones 155 mil pesos.

En materia del ejercicio del gasto, la administración pública estatal del Estado de Sinaloa estableció que se rige por diversas disposiciones de austeridad y disciplina presupuestaria establecidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria del Estado de Sinaloa y en la Ley de Austeridad para el Estado de Sinaloa, estas dos últimas emitidas por el Ejecutivo Estatal. Asimismo, señaló que el objetivo de la Disciplina Financiera es promover finanzas públicas sostenibles a través del ejercicio eficiente y transparente de los recursos, una administración responsable de la contratación de deuda y obligaciones, así como el fortalecimiento en la rendición de cuentas. Indicaron que en 2020 y 2021 había sido un año difícil para la entidad y se tuvieron gastos adicionales que no estaban presupuestados en materia de salud por la pandemia, y también porque la crisis económica ha provocado la captación de menores ingresos al estimado.²⁹⁷

El Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Sinaloa para el Ejercicio Fiscal de 2022 planteó los requerimientos financieros y la política de gasto que serán aplicados para el adecuado funcionamiento del Supremo Tribunal de Justicia, Salas de Circuito, Juzgados de Primera Instancia y Menores, además de las Dependencias de apoyo jurisdiccional, para que dispongan de los recursos indispensables con el objeto de que realicen las funciones

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 51.

que les señala la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y demás normativa aplicable. El monto asciende a 779 millones 512 mil 942 pesos.

El techo presupuestal ascendió al importe de \$ 779,512,942.00 de pesos, que corresponde al monto que se ejercerá en los capítulos del gasto que se mencionan a continuación: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas y bienes muebles, destacándose los salarios y prestaciones que indefectiblemente tendrá que cubrir el Poder Judicial del Estado a su planta laboral, derivado de los convenios que periódicamente se firman.²⁹⁸

Como hemos visto en capítulos anteriores, las 32 entidades federativas tienen una ley de pensiones propia con reglas específicas y beneficios distintos. Algunos Estados no incluyen en sus presupuestos de egresos el gasto que realizan en pensiones estatales; de estos Estados solo Nuevo León y Sinaloa han elegido reformar su sistema de pensiones para transitar a uno de cuentas individuales, mientras 30 estados mantienen el sistema de reparto y presentan el mismo riesgo de la Federación ya que el gasto público estatal por pensiones pueda ser comprometido en el futuro para las próximas generaciones.²⁹⁹

De acuerdo con estudios actuariales, la descapitalización obedece a un incremento en la esperanza de vida de las personas, insuficiencia de aportaciones a los fondos de pensiones, decremento en la tasa de incorporación de nuevos trabajadores y el beneficio de retirarse con el último salario recibido que hay en algunos Estados. Esto último genera una distorsión y puede disparar las obligaciones en el pago de pensiones sin que las aportaciones realizadas hayan sido equivalentes al último salario recibido.

La asfixia financiera de los sistemas de pensiones ha llevado a estados como Sinaloa a realizar reformas como la hecha al Instituto Mexicano del Seguro Social en 1997, pero ni esta entidad se salva de la descapitalización. Con todo y cambios, se estimó que Sinaloa estará en quiebra en el 2022, según documentos incluidos en la cuenta pública.³⁰⁰

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 57.

²⁹⁹ Villarreal Páez, Héctor Juan, *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C., México, 2017, p. 8, consultable en: <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>.

³⁰⁰ Sánchez Jiménez, Arturo, “Operan en Rojo sistemas estatales de pensiones: déficit de 2.2 billones: ASF”, *La Jornada*, 2021, consultable en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/25/politica/operan-en-rojo-sistemas-estatales-de-pensiones-deficit-de-2-2-billones-asf/>.

3.3 Sistema de pensiones para los trabajadores de confianza en el Estado de Baja California Sur

Como se ha analizado en apartados precedentes, la seguridad social en México está fragmentada, en sistemas (horizontalmente) desiguales, ya que coexisten sistemas especiales para trabajadores privados, empleados federales, estatales y paraestatales, además regímenes especiales para las universidades públicas, la banca de desarrollo y los municipios. Cada institución tiene serias dificultades para hacer frente a los pasivos por concepto de pensiones, debido a varias causas: la transición demográfica que provoca una disminución entre el número de aportantes y pensionados a los sistemas; subsidios cruzados de fondos y reservas técnicas; incompatibilidad de cuotas y aportaciones respecto a los beneficios que se otorgan; y, las deficiencias y duplicidades administrativas que se derivan de su propia estructura laboral³⁰¹.

En este grupo de Estados que se analizan y que constituyen este capítulo, incluimos al Estado de Baja California Sur, que aunque su sistema de pensiones es distinto por tratarse de un Sistema de Seguridad bajo el esquema del ISSSTE, por considerar que pueden observarse similitudes en la problemática que presentan el sistema de pensiones estatales vistos en los apartados anteriores (Sonora, Sinaloa) y analizar ventajas que pudieran ser replicados en los Sistemas estatales (incluido Baja California) de este Sistema que se rige bajo un esquema federal.

En el Estado de Baja California Sur los trabajadores del Poder Judicial se rigen bajo la Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, misma que es de observancia general para los Titulares y sus trabajadores de los Poderes del Estado y Municipio de Baja California Sur.

De esta Ley se excluyen a los miembros de las Instituciones Policiales del Estado y Municipios, Peritos, Agentes del Ministerio Público del Fuero Común y demás funcionarios públicos de carácter de Ministerio Público que hace referencia el artículo 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Baja California Sur. Asimismo, no se considera al personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles, y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

³⁰¹ Azuara, Oliver, *Análisis económico de la pensión universal en México del populismo a la realidad fiscal*, Centro de Investigación para el desarrollo A.C., p. 10-11, México, 2005, consultable en: <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/Pension%20universal%20%20Final.pdf>

3.3.1 Trabajadores de confianza en el Estado de Baja California Sur

La Ley de Baja California Sur reconoce a los trabajadores de base, de confianza y supernumerarios.

Para ser catalogado como trabajador de confianza depende la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza: las de dirección, decisión, administración, inspección, vigilancia y fiscalización, y las que se relacionen con trabajos personales y de asesoría de los titulares de las instituciones públicas, conforme lo establezcan los catálogos de puestos correspondientes.

Los trabajadores de confianza podrán rescindir la relación laboral si existiera un motivo comprobable de pérdida de la confianza, por lo tanto no gozarán de la inamovilidad de los trabajadores de base, por lo que en cualquier tiempo y por acuerdo del titular de la dependencia dejarán de surtir sus efectos los nombramientos que se les hayan otorgado.³⁰² Estos trabajadores únicamente disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social contemplados en la Ley.³⁰³

Se establece que lo que no prevea la Ley se aplicará de forma supletoria la Ley Federal del Trabajo, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que se deriven del artículo 123 apartado b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia y tesis de los tribunales federales, el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California Sur, las leyes del orden común y la equidad. Así también establece que deberá estarse a los artículos 1º, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur, en la interpretación y aplicación de la presente Ley, será obligatoria la observancia del principio pro-persona.³⁰⁴

En las relaciones jurídicas de trabajo que se establezcan de conformidad con la presente Ley, los Titulares de los Poderes del Estado y Municipios respetarán y harán valer los Principios de No Discriminación y de Igualdad Sustantiva de las mujeres y hombres que sean trabajadores, al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipios. Se entenderá para los efectos de esta Ley, al Principio de Igualdad Sustantiva, como la eliminación de toda forma de

³⁰² Ley de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur, artículo 5.

³⁰³ *Ibidem.*, artículo 9.

³⁰⁴ *Ibidem.*, artículo 12.

discriminación por razón de sexo, que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales de las personas en el ámbito laboral, lo que supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.³⁰⁵

Son obligaciones de los titulares cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos entre ellos los de jubilación y pensión por invalidez, vejez o muerte.

3.3.2 Sistema Estatal de Pensiones bajo la Ley del ISSSTE

La ley contempla que los titulares deberán proporcionar a los trabajadores que no estén incorporados al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, las prestaciones sociales a que se tengan derecho de acuerdo con la Ley y los reglamentos en vigor. También establece que, de acuerdo con la Ley del ISSSTE, cuando un trabajador tenga necesidad de iniciar los trámites para obtener su jubilación o pensión, los Poderes del Estado y Municipios le concederán una licencia de treinta días con goce de sueldo para que pueda atender los trámites correspondientes. Cuando el trabajador reciba la aprobación de su jubilación o pensión, disfrutará de cuatro meses recibiendo su salario íntegro, a partir de la fecha en que se de por terminada la relación de trabajo. Lo anterior, para que pueda sostenerse en tanto se inicia el pago de su pensión o jubilación.³⁰⁶

Como vemos, a diferencia de los anteriores Estados que fueron previamente analizados, el de Baja California Sur no tiene un Sistema Estatal de Seguridad Social propio, sino que los trabajadores al Servicio del Estado y municipios son afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

3.3.3 Clases de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Baja California Sur (derivados de la Ley del ISSSTE)

Como se dijo en el apartado que precede, el sistema de pensiones que rige para los trabajadores al Servicio del Estado de Baja California Sur, entre los que se contemplan los trabajadores del

³⁰⁵ *Ibidem*, artículo 12 Bis.

³⁰⁶ *Ibidem.*, artículo 44, fracc. XI.

Poder Judicial, es bajo el esquema del Sistema de Seguridad Social del ISSSTE. A través de esta Institución, es como los trabajadores llevan sus trámites a fin de iniciar sus cotizaciones para poder acceder al sistema de seguridad social, incluido el de Pensiones. Por ellos establecemos las clases de Pensión que existen conforme a la Ley del ISSSTE.

En la Ley del ISSSTE se prevén las siguientes clases de Pensión:

- a) Pensión por cesantía en edad avanzada: cuando el trabajador quede privado de trabajo a partir de los 60 años de edad. Se requiere que el trabajador tenga un mínimo de 25 años de cotización reconocidos por el Instituto. El trabajador cesante que tenga sesenta años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.³⁰⁷ En este tipo de pensión el Instituto se obliga a pagar además de la pensión otorgar al derechohabiente seguro de salud.
- b) Pensión por vejez: requiere que el trabajador o pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido 65 años y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de 25 años de cotización. En caso de que el trabajador o pensionado tenga 65 años o más y no reúna los años de cotización señalados en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su Cuenta Individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir los años necesarios para que opere su Pensión.³⁰⁸

El otorgamiento de la Pensión de vejez sólo se podrá efectuar previa solicitud del Trabajador y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar o termine el plazo de la Renta que venía disfrutando por estar Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez, siempre que cumpla con los requisitos descritos en el párrafo que precede.

- c) Pensión garantizada que es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez y su monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor.³⁰⁹

³⁰⁷ *Ibidem*, artículo 84.

³⁰⁸ *Ibidem*, artículo 89.

³⁰⁹ *Ibidem.*, artículo 92.

También se contempla que el trabajador cuyos recursos acumulados de su Cuenta Individual sean insuficientes para una Renta vitalicia o un Retiro Programado que asegure una Pensión Garantizada en forma vitalicia y un Seguro de Supervivencia para sus Familiares Derechohabientes, recibirá del Gobierno Federal una Aportación complementaria suficiente para el pago de la Pensión correspondiente.³¹⁰

Los trabajadores del sector público que coticen al ISSSTE bajo el esquema de cuentas individuales deberán: 1) Tener 60 años de edad cumplidos, 2) haber cotizado un mínimo de 25 años al Instituto y 3) tener recursos en la cuenta individual para financiar una pensión superior a la pensión mínima garantizada.³¹¹ De acuerdo con la ley del ISSSTE, el derecho al goce de las Pensiones de cualquier naturaleza comenzará desde el día en que el Trabajador o sus Familiares Derechohabientes cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.

3.3.4 Procedimiento para el otorgamiento de la pensión de los Trabajadores al Servicio del Estado de Baja California Sur (régimen del ISSSTE)

Cuando se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de baja. Si no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del 100% del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos.³¹²

El trabajador o sus familiares derechohabientes que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su Dependencia o Entidad, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo

³¹⁰ *Ibidem.*, artículo 93.

³¹¹ Villarreal Páez, *Pensiones en México...*, cit., p. 66

³¹² Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 45.

cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que el PENSIONISSSTE o la Administradora que opere su Cuenta Individual, le entregue los recursos que la integran antes de cumplir las edades y tiempo de cotización, situándolos en la entidad financiera que el Trabajador designe, a fin de adquirir una Renta vitalicia o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la Pensión de que disfrute sea mayor al menos en un 30% a la Garantizada.³¹³

3.3.5 Problemas Financieros del ISSSTE

El Sistema del ISSSTE tiene como problema de fondo su precario equilibrio financiero. En el Informe Financiero y Actuarial 2014 se adujo que el balance actuarial del Seguro de Salud, considerando 20 años de proyección, permite aseverar que:

[...] el seguro opera con un déficit que es solventado por las transferencias del Gobierno Federal, ya que el 15.4 por ciento del sueldo básico de los trabajadores, correspondiente a las cuotas, aportaciones y cuota social que establece la Ley para financiar al Seguro de Salud, son insuficientes”. Por ello, se estima que “para hacer frente al déficit, las cuotas y aportaciones necesarias equivalen a 18.65 por ciento del sueldo básico de cotización de los trabajadores, considerando la constitución de reservas [o bien que] la prima necesaria para hacer frente a los gastos de este seguro se estima en 10.08 por ciento del sueldo básico de los trabajadores, si se considera el empleo de los recursos de la Reserva Financiera y Actuarial.”³¹⁴

A partir de 2022, los jubilados y pensionados afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado recibirán su pensión en Unidades de Medida y Actualización (UMA) en vez de en salario mínimo, como se había hecho hasta ahora. En febrero del año pasado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de México determinó que, al igual que los pensionados de empresas afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los jubilados del Estado recibirán su pensión en UMA y esto va a perjudicar a los pensionados.³¹⁵

A pesar de que, de forma general, más mujeres reciben una pensión del ISSSTE en algunas entidades federativas, las mujeres reciben menos pensiones. Baja California Sur,

³¹³ *Ibidem.*, artículo 54.

³¹⁴ Leal F. Gustavo, Ulloa Padilla Odilia, *et. al.*, “La Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado: crónica de una muerte anunciada”, Revista estudios Políticos, UNAM, México, 2017, p.111, consultable al 12 de octubre del 2022 en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426452780005>.

³¹⁵ Rodríguez, Darinka, “Los jubilados del Estado Mexicano llegan a un tope en el monto de su pensión en 2022”, El País, 2022, consultable al 12 de octubre del 2022 en: <https://elpais.com/mexico/economia/2022-01-14/los-jubilados-del-estado-mexicano-llegan-a-un-tope-en-el-monto-de-su-pension-en-2022.html#:~:text=A%20partir%20de%202022%2C%20los,se%20hab%C3%ADa%20hecho%20hasta%20ahora>.

Campeche, Chiapas, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas son los estados donde menos del 50 % de las pensiones del ISSSTE corresponden a mujeres que contraviene la propia Ley para los Trabajadores del Estado y los municipios de Baja California Sur, que establece la igualdad sustantiva para las mujeres. En pensiones de otros rubros, en todos los estados las mujeres son minoría. Las pensionadas mujeres de la educación reciben 13.7 % más que el promedio de una pensión para mujer, las pensionadas mujeres de la salud reciben 27.5% menos que el promedio de una pensión para mujer.³¹⁶ Me permito incluir la tabla de Pensiones en los Estados correspondientes a las pensiones directas de mujeres per cápita del ISSSTE donde se pueden advertir las desigualdades en el sector laboral y a que se ha hecho referencia (tabla 3.1):

³¹⁶ Villarreal Paez, *Pensiones en México...*, cit., p.124.

Tabla 3.1. Pensiones en los Estados correspondientes a las pensiones directas de mujeres per cápita del ISSSTE

Entidad Federativa	General	Educación	Salud	Otros
Colima	\$13,737.4	\$15,506.8	\$9,577.9	\$7,581.0
Chihuahua	\$13,639.3	\$15,201.2	\$8,192.7	\$6,809.6
Baja California	\$13,593.6	\$15,662.0	\$8,813.3	\$6,894.2
San Luis Potosí	\$13,440.1	\$14,798.5	\$8,440.0	\$8,235.2
Tamaulipas	\$13,435.5	\$14,804.9	\$9,078.6	\$7,069.0
Baja California Sur	\$13,403.5	\$15,139.8	\$11,284.1	\$11,376.9
Nuevo León	\$13,149.9	\$14,667.3	\$8,397.3	\$7,240.9
Coahuila	\$12,874.0	\$13,914.7	\$7,908.9	\$6,844.2
Nayarit	\$12,759.5	\$13,876.5	\$8,923.5	\$7,387.3
Oaxaca	\$12,672.2	\$13,431.4	\$9,215.3	\$7,231.2
Zacatecas	\$12,591.0	\$13,718.0	\$8,870.0	\$9,771.9
Quintana Roo	\$12,520.9	\$14,713.0	\$8,396.2	\$7,922.9
Yucatán	\$12,480.1	\$13,752.6	\$8,132.8	\$7,428.6
Campeche	\$12,438.1	\$13,848.8	\$8,936.1	\$6,657.4
Sonora	\$12,379.0	\$14,305.5	\$8,913.8	\$7,100.3
Jalisco	\$12,324.6	\$13,784.0	\$8,186.7	\$7,352.9
Hidalgo	\$12,226.0	\$13,257.4	\$8,186.5	\$6,843.5
Tabasco	\$12,183.1	\$13,388.4	\$8,077.5	\$7,603.7
Veracruz	\$12,171.3	\$13,421.6	\$8,436.7	\$6,642.2
Morelos	\$12,143.0	\$13,288.7	\$8,373.2	\$7,661.4
Aguascalientes	\$12,110.4	\$13,615.4	\$7,963.8	\$6,629.9
Durango	\$11,841.8	\$13,132.0	\$8,146.9	\$7,604.1
Querétaro	\$11,740.8	\$13,551.5	\$7,993.1	\$6,803.4
Chiapas	\$11,654.5	\$12,576.3	\$8,523.4	\$7,244.5
Guanajuato	\$11,561.0	\$12,635.8	\$7,601.4	\$6,607.7
Guerrero	\$11,363.9	\$12,028.7	\$9,388.9	\$7,483.8
Puebla	\$10,955.4	\$11,711.3	\$8,123.0	\$7,131.7
Michoacán	\$10,934.3	\$11,838.9	\$7,992.5	\$6,988.9
México	\$10,873.6	\$12,833.3	\$8,485.0	\$7,858.8
Tlaxcala	\$10,569.2	\$11,181.3	\$7,854.3	\$6,869.2
Sinaloa	\$10,171.4	\$10,901.5	\$8,952.3	\$6,664.7
Ciudad de México	\$9,783.0	\$11,617.4	\$8,026.6	\$8,092.9
Nacional	\$11,482.4	\$13,060.0	\$8,326.1	\$7,767.7

Fuente: Villarreal Páez, Héctor Juan, *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C., México, 2017, p. 127, <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>.

3.3.6 Condiciones de los Trabajadores del Poder Judicial de Baja California Sur y su sistema de pensiones

En cuanto al Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, como se ha mencionado, los derechos de seguridad social de sus trabajadores, incluidos los de confianza, se rigen por la Ley del Instituto de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

El Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California Sur establece estímulos y reconocimientos para los trabajadores de confianza, cumpliendo con los requisitos que el propio reglamento establece, tales como: tener más de un año ininterrumpido en el Poder Judicial, no haber sido sancionado administrativamente en el último año y acreditar haber asistido a los eventos académicos y de capacitación obligatorios a que hubieren sido convocados en el último año.³¹⁷

Por otro lado, corresponde a la Dirección de Finanzas, en coordinación con la Dirección de Nómina, elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, garantizando su operatividad y considerando sus necesidades de crecimiento, debiendo remitir el primero al Presidente del Tribunal para su aprobación por parte del Pleno de dicho órgano y el segundo a la Comisión de Administración, para efectos revisión y entrega al Presidente del Consejo, quién lo someterá a la aprobación del Pleno.³¹⁸ La Dirección de Nómina en el Poder Judicial del Baja California Sur es la encargada de efectuar los pagos de sueldos y prestaciones del Poder Judicial a sus trabajadores, entre ellos revisar los préstamos de ISSSTE, préstamos hipotecarios FOVISSSTE, cálculos de impuestos y prestaciones de ley, entre otros.³¹⁹

En el Presupuesto de Egresos del 2022, que fue presentado y aprobado por el Ejecutivo de Baja California Sur, se destinó para el Poder Judicial un total de \$397,950,000 pesos. De los datos que se proporcionan, no encontramos un desglose que permita observar saber los rubros específicos para los cuales será destinado el Presupuesto y verificar lo que se destinará para las pensiones de sus trabajadores.³²⁰ El Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2022, aprobado por el Congreso del Estado de Baja California Sur para el Gobierno del Estado, fue por la cantidad de 18,665 millones de pesos para la operatividad del mismo.³²¹

El Poder Judicial de Baja California Sur, como se ha mencionado con antelación, tiene celebrado Convenio con el ISSSTE y todos sus trabajadores se encuentran afiliados al mencionado Instituto sin recibir ninguna prestación de seguridad social adicional. Por lo anterior, al rendir su

³¹⁷ Reglamento Interno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, artículo 47.

³¹⁸ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, artículo 156.

³¹⁹ Reglamento Interno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, artículos 48, 49.

³²⁰ Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur para el ejercicio Fiscal 2022, Decreto 2813, *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, núm. 54, 27 diciembre del 2021, consultable en: <https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/PresupuestoEgresosBCS-2022.pdf>.

³²¹ Gobierno de Baja California Sur, *Se aprueba presupuesto de Egresos 2022 por 18mil 665 MDP*, consultable en: <https://finanzas.bcs.gob.mx/se-aprueba-presupuesto-de-egresos-2022-por-18-mil-665-mdp/>

informe sobre estudios actuariales, reportan que no se realiza el mismo, fundamentando precisamente que sus trabajadores están afiliados al Instituto referido.³²²

En la actual administración del Gobierno de Baja California Sur se hizo el reconocimiento de la deuda histórica que se tiene con dicho Instituto. En agosto de 2022 el Gobernador del Estado y diversos municipios firmaron un convenio de colaboración con el director general del ISSSTE por el adeudo que asciende a casi 3 mil millones de pesos. Con ello, se pretende hacer frente a uno de los principales retos de las administraciones estatal y municipal a fin de garantizar a los trabajadores el acceso a todos los servicios que ofrece la institución. En el referido convenio se comprometen a realizar pagos mensuales, de acuerdo con su deuda, por un periodo de hasta 15 años y con ello lograr que sus trabajadores tengan acceso a todos los servicios sociales y garantizar las pensiones.³²³

De los otros sistemas de pensiones de los Estados analizados, identificamos este sistema en particular que corresponde a un esquema en el que sus trabajadores se encuentran afiliados al ISSSTE en el que se dan condiciones distintas, pero no por ellos los trabajadores se encuentran exentos de problemáticas para poder acceder al sistema de seguridad social al que tienen derecho debido al gran déficit y falta de pago que el Gobierno de Baja California Sur enfrenta con el Instituto.

3.4 Análisis de las coincidencias en la problemática de los sistemas de pensiones analizados

Poco tiempo atrás la filosofía política estuvo centrada en revisar las diferentes teorías que se ocupan del modo en cómo deberían ser distribuidos los recursos para satisfacer las exigencias de la justicia. Hasta la década de los ochenta del siglo pasado el debate sobre la justicia estuvo marcado, predominantemente, por la posibilidad de argumentar a favor de razones que justificarían o no la redistribución de recursos. Así, en primer lugar, el libertarismo ha defendido la tesis de que no hay nada que redistribuir. El liberalismo igualitario, en segundo lugar, ha sostenido que deben redistribuirse los recursos que permitan neutralizar el azar genético y social,

³²² Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, *Informe sobre estudios Actuariales*, 2022, consultable en: <https://tribunalbcs.gob.mx/admin/imgDep/Tribunal/Finanzas/2022/2do%20trim/Disciplina%20Finan/F8%20Informe%20sobre%20Estudios%20Actuariales.PDF>.

³²³ Gobierno de Baja California Sur, *Signan Gobierno del Estado y Ayuntamientos Convenio con ISSSTE*, México, Agosto 2022, consultable en: <https://www.bcs.gob.mx/signan-gobierno-del-estado-y-ayuntamientos-convenio-con-issste/>.

sin desmedrar la libertad ni poner en peligro una mínima eficiencia del sistema productivo. En tercer lugar, el utilitarismo nos plantea que habremos de centrarnos en adjudicar los recursos necesarios para generar el mayor bienestar posible. Y, por último, las diferentes clases de igualitarismo –y el marxismo analítico en particular– postulan que los recursos tienen que ser orientados a satisfacer ciertas necesidades más o menos básicas.³²⁴

Por tratarse de un tema en el los trabajadores se ven directamente involucrados con la impartición de justicia, ya que los trabajadores de confianza velan por la justicia de los gobernados que acuden a los tribunales para ser escuchados, la forma en cómo buscamos se logre la justicia social sigue siendo una necesidad actual que, a la luz de las diversas teorías tales como garantista, iusnaturalista, podamos encontrar cómo el Estado debe distribuir sus recursos, a fin de que sus trabajadores puedan percibir en forma puntual y acceder a su derecho de seguridad social que en sí misma constituye el derecho que los trabajadores tienen a acceder a la justicia social y poder contar con sus pensiones conforme a derecho les corresponde.

Los sistemas pensionarios son netamente sociales, puesto que abarcan a todo el sector laboral formal que se encuentra inscrito precisamente en algún régimen de seguridad social y los beneficios de las pensiones se extienden a los dependientes económicos del trabajador, por esta razón es que revisten una gran importancia.³²⁵

Se necesita un análisis de lo que pertenece al ámbito de responsabilidad del Estado. Es decir, la responsabilidad del Estado llega hasta garantizar mediante el institucionalismo, la universalización y la legalización de los apoyos sociales o trasciende hasta lograr la erradicación de las condiciones de vulnerabilidad y desventaja social. Asimismo, es necesario insistir en las dimensiones que adquiere el papel de los ciudadanos y los grupos sociales que requieren el apoyo.³²⁶

Otra problemática para considerar dentro del sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California es la precarización del empleo derivado del

³²⁴ Villavicencio Miranda, Luis, “*Justicia Social y el principio de igualdad*”, HYBRIS, Revista de Filosofía, Vol. 9 No. Especial: Debates contemporáneos sobre Justicia Social, 2018, pp.43-74, consultable al 09 de octubre del 2022 en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6519920.pdf>.

³²⁵ Tapia Torres, Jorge, “*La pensión suficiente como un medio para garantizar una vida digna*”, Revista Derechos Fundamentales a Debate, Núm. 3, 2016, p. 35-49, consultable al 09 de octubre del 2022 en: http://bibliotecavirtual.dgb.umich.mx:8083/xmlui/handle/DGB_UMICH/893?show=full&locale-attribute=de.f

³²⁶ Fuentes Reyes, Gabriela y Valdés Sampedro, Nicolás, “*La Universalización de los programas sociales. Análisis de la pensión para adultos mayores, 2012-2018*”, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Iberoforum, Año XIII, No. 26, México, 2018, p. 116-139, consultable al 18 de marzo del 2023 en: www.bero.mx/iberoforum/26

aumento de los costos de la Seguridad Social y el sistema de pensiones. La precariedad se debe a una distribución desequilibrada hacia y entre los trabajadores de inseguridades y riesgos típicamente asociados a la vida económica en general y al mercado laboral en particular.³²⁷

Los elementos característicos del empleo en México han llevado en los últimos años a una disminución importante en los niveles de bienestar de la sociedad reflejado principalmente en su poder adquisitivo, obligando a los individuos a aceptar condiciones laborales precarias manteniendo como única opción de remuneración un empleo en condiciones desfavorables.³²⁸ Desafortunadamente para los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California no ha sido la excepción. El Poder Judicial no ha proporcionado las mejores condiciones del empleo y de seguridad social para sus trabajadores. Durante más de 16 años los trabajadores de confianza no han tenido incremento en sus salarios y a fin de que estos trabajadores no adquieran mayor antigüedad se les dan contratos de trabajo provisionales, es decir por meses y tienen que estarlos renovando.

Ahora bien, en cuanto a los derechos de Seguridad Social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California, también se ha visto afectado por los costos del Sistema de Pensiones, en el que los trabajadores de base mediante sus contratos colectivos de trabajo aumentan sus salarios y demás prestaciones de forma automática y ello no acontece con los trabajadores de confianza. La incorporación de nuevos trabajadores al régimen de seguridad social no ayudará por sí solo a solucionar los problemas de la precariedad, este fenómeno seguirá presente si el ingreso sigue siendo insuficiente y si los encargados de este Sistema no se administran de manera adecuada.

La desorganización y la falta de control en el financiamiento y gasto de las pensiones ha derivado en que, hoy en día, el gasto por este concepto represente el 15.5% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2017 y 3.7% del Producto Interno Bruto (PIB), con tendencia a incrementarse en los siguientes años. El problema del pago de pensiones en México versa sobre tres ejes, los cuales son fundamentales para su entendimiento: es desigual, insostenible y poco transparente.³²⁹

³²⁷ Bolfi, Santiago, “Precariedad laboral en las regiones argentinas: Una cuestión pendiente”, 2015, consultable al 12 de noviembre del 2022 en: <http://estudiosdeps.org/precariedad-laboral-en-las-regiones-argentinas-una-cuestion-pendiente/>

³²⁸ Bolfi, Santiago, *op. cit.*, consultable al 12 de noviembre del 2022 en: <http://estudiosdeps.org/precariedad-laboral-en-las-regiones-argentinas-una-cuestion-pendiente/>

³²⁹ Villarreal Páez, *Pensiones en México...*, *Op. cit.*, p. III.

Las crisis económico-financieras provocan un desequilibrio en las cuentas públicas y dejan como legado la necesidad de generar estrategias de acción cuya prioridad se centre en salvaguardar la estabilidad financiera y alcanzar una sostenibilidad presupuestaria. Concretamente, ese desequilibrio se visualiza en un descontrol del déficit público, desajustes entre ingresos y gastos públicos, incrementos de deuda pública, entre otros factores, y dan lugar a la aparición de mecanismos de consolidación o reglas fiscales.³³⁰

Las reglas fiscales se entienden, en sentido estricto, como aquella restricción constitucional o legislativa en la política fiscal que especifica algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto.³³¹ Así también cuando se produce una acumulación de alto déficit público, no como consecuencia de variaciones cíclicas que pudieran sufrir los países, sino por motivos discrecionales o por otras variables no puramente económicas, como las derivadas del comportamiento de las instituciones presupuestarias, también resulta viable la adopción de mecanismos de consolidación fiscal para conseguir la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal, y reglas fiscales que aseguren su mantenimiento.

García Serrador señala que la existencia de reglas no impide necesariamente por completo el papel estabilizador de la política fiscal, ya que en la propia regla se puede tener en cuenta la actuación de los estabilizadores automáticos. Por otro lado, también se puede solucionar la falta de poder de estabilización mediante el uso de reglas con retroalimentación, de forma que las mismas pueden cambiar en función del estado de la economía, o con el establecimiento de cláusulas de escape, al permitir la adopción de medidas discrecionales ante ciertas circunstancias excepcionales.³³²

Por otra parte, los recursos que se destinan en México al rubro de pensiones para las Entidades Federativas carecen de transparencia. La falta de información para un análisis integral

³³⁰ Balestero Casanova, Magdalena, “*Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. principio de garantía de la seguridad social*”, Revista de Derecho Universidad Católica Dámaso A. Larragaña Facultad de Derecho, No. 24, Montevideo, 2021, consultable al 10 de octubre del 2022 en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S2393-61932021000200107&script=sci_arttext.

³³¹ Kennedy Suzanne, Robbins Janine, Francois Delorme, “*The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*”, Public Economics: Fiscal Policies & Behavior of Economic Agents eJournal, 2001, p. 231, consultable al 10 de octubre del 2022 en: <https://ssrn.com/abstract=2094473>.

³³² García Serrador A., “*Teoría General sobre reglas fiscales*”, Quaderns de Política Económica, 8, 2004, p. 25, consultable al 10 de octubre del 2022 en: <http://www.uv.es/poleco>.

sobre el problema del pago de pensiones involucra a las entidades federativas, donde la separación de recursos federales por estado es reciente y sólo pocos han hecho una segregación importante de recursos para pensiones estatales. Falta transparencia entre otros Estados el de Baja California Sur que es uno de los Estados objeto de estudio de acuerdo con la investigación realizada por Kristobal Miguel Meléndez Aguilar.³³³

Debido al sistema de reparto, el gobierno federal ha estado incrementando constantemente el presupuesto para pensiones y la distribución de recursos entre las distintas entidades federativas no ha sido homogénea. Los Estados también cuentan con presupuesto propio para el pago de pensiones de los trabajadores estatales, sólo Nuevo León y Sinaloa han hecho reformas para dejar atrás el sistema de reparto. Por lo tanto, la mayoría de los estados tiene la misma problemática que el gobierno federal para financiar pensiones.³³⁴ Me permito incluir la tabla que alude al reparto del Sistema de Pensiones en el que observamos el reparto del gasto público por adulto mayor y por habitantes que me permito insertar:

³³³ *Op. cit.*

³³⁴ *Ibidem*, p. 119.

Tabla 3.2. Pensiones en los Estados; gasto público por sistema de reparto por adulto mayor y por habitante (2017)

Entidad Federativa	Monto por adulto mayor 2017	Variación real respecto a 2016	Monto por habitante 2017	Variación real respecto a 2016
Ciudad de México	\$168,093.2	10.0 %	\$23,207.0	10.0 %
Nuevo León	\$68,268.5	26.2 %	\$6,981.8	25.6 %
Baja California Sur	\$64,044.0	16.8 %	\$5,019.2	16.6 %
Coahuila	\$58,972.8	13.5 %	\$5,916.2	13.0 %
Colima	\$54,899.9	18.0 %	\$5,593.1	17.1 %
Baja California	\$50,158.5	13.3 %	\$4,205.8	13.6 %
Querétaro	\$50,057.5	15.6 %	\$4,319.8	15.3 %
Aguascalientes	\$49,642.9	13.9 %	\$4,359.5	13.5 %
Tamaulipas	\$45,955.6	20.0 %	\$4,705.9	19.4 %
Morelos	\$45,590.5	22.6 %	\$5,141.7	21.4 %
Chihuahua	\$45,529.7	13.1 %	\$4,474.4	12.5 %
Sonora	\$44,796.6	16.8 %	\$4,546.1	16.3 %
Yucatán	\$43,702.3	22.5 %	\$4,834.5	20.8 %
Durango	\$40,731.6	13.0 %	\$4,164.4	11.7 %
Sinaloa	\$40,700.3	14.2 %	\$4,466.3	13.5 %
Quintana Roo	\$39,266.7	12.7 %	\$2,359.9	13.5 %
Jalisco	\$38,972.5	13.6 %	\$4,003.0	12.4 %
Campeche	\$37,991.1	13.9 %	\$3,539.0	13.1 %
Nayarit	\$35,470.7	15.6 %	\$3,782.2	13.5 %
San Luis Potosí	\$33,019.4	15.9 %	\$3,565.9	14.2 %
México	\$30,828.1	17.6 %	\$2,840.2	17.8 %
Tlaxcala	\$30,236.9	14.1 %	\$2,763.9	12.8 %
Veracruz	\$29,512.0	21.4 %	\$3,501.2	20.2 %
Hidalgo	\$29,262.0	18.2 %	\$3,079.8	17.0 %
Guanajuato	\$27,773.0	14.9 %	\$2,672.1	13.8 %
Puebla	\$26,687.0	18.5 %	\$2,626.5	17.1 %
Zacatecas	\$24,370.1	14.9 %	\$2,633.5	12.8 %
Michoacán	\$24,158.2	14.8 %	\$2,641.9	13.1 %
Guerrero	\$23,639.1	22.2 %	\$2,435.8	20.4 %
Oaxaca	\$20,633.0	20.2 %	\$2,334.4	18.1 %
Tabasco	\$19,956.2	16.0 %	\$1,782.9	15.9 %
Chiapas	\$19,158.1	14.7 %	\$1,534.1	13.5 %
Nacional	\$48,521.4	14.7 %	\$4,962.1	13.9 %

Entidades federativas ordenadas por monto por adulto mayor 2017 de forma descendente.

Elaborado por el CIEP, con información de CONAPO (2013); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2016a, b); Transparencia Presupuestaria (2016, 2017).

Fuente: Villarreal Páez, Héctor Juan, *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C., México, 2017, p. 121, <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>.

Como hemos visto cada una de las entidades federativas tiene una ley de pensiones propia, con reglas específicas y beneficios diferentes. A su vez, cada Estado puede decidir si sus empleados recibirán ISSSTE estatal, como en el caso de Baja California Sur, o si serán parte de un sistema de pensiones que esté respaldado por sus respectivas leyes de pensiones, como en Baja California (ISSSTECALI), Sonora (ISSSTESON) y Sinaloa el Instituto de Pensiones del Estado.

Ahora se hará un comparativo entre los Estados objeto de estudio, a fin de observar las tasas y bases tributarias en el tema de aportaciones de seguridad social de cada uno de los sistemas de pensiones estatales y poder establecer las similitudes y diferencias.

Para ello debemos definir que el salario base de cotización consiste en que los patrones que tengan a su servicio trabajadores deberán asignarles un salario diario y demás prestaciones para determinarlo, el cual es indispensable para cubrir las cuotas obrero patronal por parte del patrón, y para tener las prestaciones en efectivo y en especie de los seguros que le correspondan al trabajador.³³⁵

La tasa en términos fiscales se define como el porcentaje establecido en cada ley específica, que se aplica a la base, con el propósito de que el Estado reciba una determinada cantidad de dinero por cada unidad tributaria.³³⁶

Otro concepto importante para el análisis referido es el concepto de cuota que es la cantidad para satisfacer como obligación de pago por quien está sujeto a un tributo. Puede consistir en la «cuota íntegra», que es el resultado de aplicar a la «base liquidable» el tipo de gravamen, o en la «cuota líquida» si sobre la anterior procediera aplicar deducciones.³³⁷

Todos esos conceptos son importantes porque son las bases para definir las bases tributarias que se aplican en cada Estado para las aportaciones de Seguridad Social.

A fin de poder establecer lo anterior, me permito insertar las tablas que muestran entre otras, cómo se integra el sueldo base de cotización, el salario regulador, el procedimiento para las aportaciones y las obligaciones de trabajador y del Estado incluyendo las responsabilidades de los servidores públicos encargados de enterar las aportaciones de los trabajadores que son objeto de esta investigación realizando un cuadro comparativo entre las distintas legislaciones de los Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Baja California Sur:

³³⁵ Sol Juárez, Humberto, *Derecho Fiscal*, Red Tercer Milenio, 2012, México, p. 78

³³⁶ Estrada Avilés, Mauricio, *Derecho Fiscal: Aplicación del impuesto al valor agregado a una tasa diferente de la general de esta contribución para las operaciones de enajenación de vivienda e intereses derivados de créditos hipotecarios*, México, p. 10, consultable al 18 de noviembre del 2022 en: <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/histórico/pdf/aplicaciondelimpuestoagregadoaunatasa.pdf>

³³⁷ Enciclopedia jurídica, *Derecho Fiscal*, 2020, consultable al 19 de noviembre del 2022 en: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/tributo/tributo.html>

Conceptos bajos los cuales se realizan los Descuento de las Aportaciones de los Trabajadores de los distintos Estados Objeto de Estudio			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
LEY ISSSTECALI Art. 59 Base a cuota diaria del salario regulador. Art. 72 Salario regulador es el promedio del salario base de cotización (No menor a 2 ni mayor a 25 veces el salario mínimo vigente) LEY REGULA A LOS TRABAJADORES FRACCIÓN I, ART. 99 CONSTITUCION BAJA CALIFORNIA ART. 2 f. XIII.- Salario Base de Cotización se integra por sueldo presupuestal, sobresueldo, compensaciones y demás emolumentos f. XIV Salario regulador Promedio salario base de cotización que obtuvo el trabajador durante los últimos 10 años de su vida laboral activa. Art. 7 los trabajadores aportarán 14% del salario base de cotización (incluidas las prestaciones sociales) Art. 10 Estado cubrirá al Instituto como aportaciones el 20.61%	LEY ISSSTESON Art. 15 El Sueldo base se integrará con el sueldo presupuestal y demás emolumentos de carácter permanente que el trabajador obtenga por disposición expresa de las leyes respectivas, con motivo de su trabajo. ARTICULO 16.- Todo trabajador al servicio del Estado deberá aportar la cuota obligatoria del 17.5% sobre el sueldo básico integrado que devengue, definido en el primer párrafo del artículo anterior; aplicándose dicha cuota de la siguiente manera: A).- El 10% para pensiones y jubilaciones; B).- El 5.5% para servicios médicos; C).- El .5% Para préstamos a corto plazo, D).- El .5% Para préstamos prendarios. E).- El 1% para infraestructura, equipamiento y mantenimiento hospitalario. Art. 21 El Estado cubrirá al Instituto por vía de aportaciones el 29.5% sobre el sueldo básico integrado de los trabajadores según este se define por el artículo 15 de esta Ley. Estas aportaciones se aplicarán de la siguiente manera: A).- El 17% para pensiones y jubilaciones; B).- El 7.5% para servicio médico; C).- El .5% Para préstamos a corto plazo; D).- El .5% Para préstamos prendarios; E).- El .4% Para indemnización global;	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA ART. 3 F. V Cuenta Individual: La que se constituye a favor del trabajador, para que se registren las aportaciones, cuotas, rendimientos, y cualquier otra cantidad que tenga derecho a recibir para el pago de su pensión; F. VI Cuotas: El monto que debe cubrir al Instituto el trabajador, equivalente a un porcentaje determinado de su salario sujeto a cotización; F. XVI Cuotas: El monto que debe cubrir al Instituto el trabajador, equivalente a un porcentaje determinado de su salario sujeto a cotización; Artículo 7.- Los empleadores aportarán mensualmente al Instituto el 10 por ciento del salario sujeto a cotización de los trabajadores , distribuido de la siguiente manera: a). 5.175% para cuenta individual. b). 2.075% para invalidez y vida. c). 1% para administración. d). 1% para pensión mínima garantizada. e). 0.75% para pensiones de incapacidad y muerte por riesgo de trabajo. Adicionalmente, los empleadores aportarán mensualmente una cantidad equivalente al 5.5% del salario mínimo general vigente en el Estado de Sinaloa, elevado al mes, a la cuenta individual de cada trabajador. Artículo 10.- Los trabajadores aportarán el diez punto seiscientos veinticinco por ciento del salario sujeto a cotización, el cual les será descontado en la nómina y/o recibo de pago, distribuido de la siguiente manera: (a). 6.125% para cuenta individual. b). 4.5% para invalidez y vida. Artículo 12.- Las aportaciones a que se refiere este Capítulo, tendrán el carácter de créditos fiscales a favor del Instituto y los empleadores, serán solidariamente responsables por las que les corresponde retener de sus trabajadores y deberán ser cubiertas al Instituto, a más tardar el día diez del mes inmediato siguiente de que se trate.	Artículo 17. El Sueldo Básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta Ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado. Las Cuotas y Aportaciones establecidas en esta Ley se efectuarán sobre el Sueldo Básico, estableciéndose como límite inferior un Salario Mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho Salario Mínimo. Será el propio Sueldo Básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el Salario Mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta Ley. Las Dependencias y Entidades deberán informar al Instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las Cuotas y Aportaciones que esta Ley prevé. De igual manera deberán comunicar al Instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación.

Procedimiento para resolver las Pensiones de los distintos Sistemas Objeto de Estudio			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
LEY ISSSTE CALI Art. 58 Instituto debe resolver solicitud en plazo no mayor 15 días y en 15 días resolver en definitiva Oficialía Mayor o quien corresponda	LEY ISSSTESON Art. 59 El Instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo no mayor de treinta días hábiles a partir de la fecha en que quede integrado el expediente. Dentro de los treinta días hábiles siguientes, el Gobernador del Estado revisará y resolverá en definitiva acerca de la solicitud de que se trate, para los efectos que expresa la primera parte del artículo 108 de esta Ley. Una vez presentada una solicitud de jubilación o pensión, el área correspondiente del Instituto contará con un plazo de cinco días naturales, para realizar el análisis de los expedientes de los solicitantes, a efecto de verificar que la documentación necesaria para su trámite se encuentre en orden y sin inconsistencia o imprecisión. En caso de encontrarse estas, se dará aviso al interesado para que realice las correcciones necesarias. Art. 59 Bis El Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Instituto será administrado a través de un fideicomiso cuya operación y reglamentación será prevista en el acto jurídico de su constitución. El Comité Técnico del fideicomiso estará obligado a solicitarle al Director General del Instituto la publicación	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA Artículo 44.- Es el derecho de todo trabajador de contar con una cuenta individual, para ello el Instituto establecerá una cuenta individual en favor de los trabajadores sujetos a las prestaciones que consagra esta Ley. Artículo 45.- Las cuotas y aportaciones obligatorias que integrarán las cuentas individuales, serán conforme a los porcentajes señalados en el inciso a) y el párrafo último del artículo 7, así como en el inciso a) del artículo 10 de esta Ley. A fin de que el Instituto pueda individualizar y administrar dichas cuotas y aportaciones, los empleadores deberán proporcionar la información adicional de cada trabajador que el Instituto le solicite en la forma y periodicidad que se señale para estos efectos. Artículo 46.- El saldo de la cuenta individual obligatoria de cada trabajador es propiedad de este. Artículo 48.- El rendimiento anual que el Instituto pagará por los recursos de la cuenta individual, no podrá ser inferior a la tasa de inflación del mismo periodo más dos puntos porcentuales. El saldo de la cuenta individual del trabajador que obtenga alguna pensión o cualquier beneficio de los previstos por esta Ley, continuará actualizándose y generando intereses de acuerdo con lo previsto en el párrafo anterior. Artículo 49.- Los trabajadores en cualquier momento, podrán solicitar al Instituto información sobre su estado de cuenta individual. Artículo 50.- El Instituto no podrá, bajo ningún concepto, retener el pago de rentas vitalicias no cobradas por los pensionados, cuyos montos en todo momento estarán a su disposición, salvo lo dispuesto en el siguiente artículo. Artículo 51.- Las pensiones caídas, las indemnizaciones globales y cualquier prestación en dinero a cargo del Instituto, que no se reclamen dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que hubieren sido exigibles, prescribirán a favor del Instituto. El derecho del trabajador o pensionado y, en su caso, de sus beneficiarios a recibir los recursos de la cuenta individual, prescribirán a favor del Instituto a los diez años a partir de la fecha en que sean exigibles.	Artículo 21. Las Dependencias y Entidades sujetas al régimen de esta Ley tienen la obligación de retener de los sueldos del Trabajador el equivalente a las Cuotas y Descuentos que este debe cubrir al Instituto, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las Cuotas y Descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo solo podrán retener de este el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo. El entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos, será por quincenas vencidas y deberá hacerse en entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, mediante los sistemas o programas informáticos que se establezcan al efecto, a más tardar, los días cinco de cada mes, para la segunda quincena del mes inmediato anterior, y veinte de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, excepto tratándose de las Cuotas y Aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al Fondo de la Vivienda. Artículo 97. A cada Trabajador se le abrirá una Cuenta Individual en el PENSIONISSSTE o, si así lo elije, en una Administradora. Los Trabajadores podrán solicitar el traspaso de su Cuenta Individual al PENSIONISSSTE o a una Administradora diferente a la que opere la cuenta en los casos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Consecuencias del incumplimiento del Estado al no enterar u omitir aportar lo correspondiente de sus trabajadores para su sistema de pensiones			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
LEY ISSSTECALI Art. 22.- Si no se enteran las aportaciones dentro 10 días naturales posteriores al pago, la cantidad adeudada tendrá el carácter de crédito fiscal y se cobrarán recargos	LEY ISSSTESON ARTICULO 18.- El Estado y organismos públicos incorporados están obligados: I.- A efectuar los descuentos de las cuotas a que se refiere el artículo 16 de esta ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma; II.- A enviar al Instituto las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los diez días siguientes a la fecha en que deban hacerse; III.- A expedir los certificados y proporcionar informes que les soliciten tanto el Instituto como los interesados. Los pagadores y encargados de cubrir las aportaciones son responsables de sus actos y omisiones ARTICULO 22.- El Estado y organismos públicos incorporados harán entregas quincenales al Instituto, por conducto de sus respectivas Tesorerías o Departamentos correspondientes, del monto de las cantidades que correspondan por concepto de las cuotas y aportaciones.	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA Artículo 12.- Las aportaciones a que se refiere este Capítulo, tendrán el carácter de créditos fiscales a favor del Instituto y los empleadores, serán solidariamente responsables por las que les corresponde retener de sus trabajadores y deberán ser cubiertas al Instituto, a más tardar el día diez del mes inmediato siguiente de que se trate.	Artículo 21. Las Dependencias y Entidades sujetas al régimen de esta Ley tienen la obligación de retener de los sueldos del Trabajador el equivalente a las Cuotas y Descuentos que este debe cubrir al Instituto, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las Cuotas y Descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de este el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo. Artículo 25. En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente, así como a lo previsto en el artículo 22 de esta Ley. En ningún caso el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que está obligado a prestar.

Consecuencias del incumplimiento del Estado al no enterar u omitir aportar lo correspondiente de sus trabajadores para su sistema de pensiones			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
LEY ISSSTECALI Art. 22.- Si no se enteran las aportaciones dentro 10 días naturales posteriores al pago, la cantidad adeudada tendrá el carácter de crédito fiscal y se cobrarán recargos	LEY ISSSTESON ARTICULO 18.- El Estado y organismos públicos incorporados están obligados: I.- A efectuar los descuentos de las cuotas a que se refiere el artículo 16 de esta ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma; II.- A enviar al Instituto las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los diez días siguientes a la fecha en que deban hacerse; III.- A expedir los certificados y proporcionar informes que les soliciten tanto el Instituto como los interesados. Los pagadores y encargados de cubrir las aportaciones son responsables de sus actos y omisiones ARTICULO 22.- El Estado y organismos públicos incorporados harán entregas quincenales al Instituto, por conducto de sus respectivas Tesorerías o Departamentos correspondientes, del monto de las cantidades que correspondan por concepto de las cuotas y aportaciones.	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA Artículo 12.- Las aportaciones a que se refiere este Capítulo, tendrán el carácter de créditos fiscales a favor del Instituto y los empleadores, serán solidariamente responsables por las que les corresponde retener de sus trabajadores y deberán ser cubiertas al Instituto, a más tardar el día diez del mes inmediato siguiente de que se trate.	Artículo 21. Las Dependencias y Entidades sujetas al régimen de esta Ley tienen la obligación de retener de los sueldos del Trabajador el equivalente a las Cuotas y Descuentos que este debe cubrir al Instituto, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las Cuotas y Descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de este el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo. Artículo 25. En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente, así como a lo previsto en el artículo 22 de esta Ley. En ningún caso el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que está obligado a prestar.

Consecuencias del incumplimiento del Estado al no enterar u omitir aportar lo correspondiente de sus trabajadores para su sistema de pensiones			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
LEY ISSSTECALI Art. 22.- Si no se enteran las aportaciones dentro 10 días naturales posteriores al pago, la cantidad adeudada tendrá el carácter de crédito fiscal y se cobrarán recargos	LEY ISSSTESON ARTICULO 18.- El Estado y organismos públicos incorporados están obligados: I.- A efectuar los descuentos de las cuotas a que se refiere el artículo 16 de esta ley y los que el Instituto ordene con motivo de la aplicación de la misma; II.- A enviar al Instituto las nóminas y recibos en que figuren los descuentos dentro de los diez días siguientes a la fecha en que deban hacerse; III.- A expedir los certificados y proporcionar informes que les soliciten tanto el Instituto como los interesados. Los pagadores y encargados de cubrir las aportaciones son responsables de sus actos y omisiones ARTICULO 22.- El Estado y organismos públicos incorporados harán entregas quincenales al Instituto, por conducto de sus respectivas Tesorerías o Departamentos correspondientes, del monto de las cantidades que correspondan por concepto de las cuotas y aportaciones.	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA Artículo 12.- Las aportaciones a que se refiere este Capítulo, tendrán el carácter de créditos fiscales a favor del Instituto y los empleadores, serán solidariamente responsables por las que les corresponde retener de sus trabajadores y deberán ser cubiertas al Instituto, a más tardar el día diez del mes inmediato siguiente de que se trate.	Artículo 21. Las Dependencias y Entidades sujetas al régimen de esta Ley tienen la obligación de retener de los sueldos del Trabajador el equivalente a las Cuotas y Descuentos que este debe cubrir al Instituto, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las Cuotas y Descuentos no fueron retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de este el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo. Artículo 25. En caso de que alguna Dependencia o Entidad incumpla por más de seis meses en el entero de las Cuotas, Aportaciones y Descuentos previstos en esta Ley, el Instituto estará obligado a hacer público el adeudo correspondiente, así como a lo previsto en el artículo 22 de esta Ley. En ningún caso el Instituto podrá suspender, parcial o totalmente, los seguros, prestaciones y servicios que está obligado a prestar.

Responsabilidades Administrativa de Funcionarios ante el incumplimiento de enterar u omitir aportar lo correspondiente de sus trabajadores para su sistema de pensiones			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
LEY ISSSTECALI NINGUNA	LEY ISSSTESON Art. 18. Último párrafo Los pagadores y los encargados de cubrir sueldos serán responsables en los términos de esta Ley y de sus reglamentos de los actos y omisiones que realicen con perjuicio del Instituto o de los trabajadores, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa que proceda.	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA Artículo 12.- Las aportaciones a que se refiere este Capítulo, tendrán el carácter de créditos fiscales a favor del Instituto y los empleadores, serán solidariamente responsables por las que les corresponde retener de sus trabajadores y deberán ser cubiertas al Instituto, a más tardar el día diez del mes inmediato siguiente de que se trate.	Artículo 22. Cuando las Dependencias y Entidades sujetas a los regímenes de esta Ley no enteren las Cuotas, Aportaciones y Descuentos dentro del plazo establecido, deberán cubrir a partir de la fecha en que estas se hicieren exigibles en favor del Instituto o, tratándose del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, en favor del Trabajador, intereses moratorios a razón de uno punto veinticinco veces la tasa de los Certificados de la Tesorería de la Federación con vencimiento a veintiocho días. Asimismo, deberán cubrir la actualización de dichas Cuotas, Aportaciones y Descuentos, en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación. Los titulares de las Dependencias y Entidades, sus oficiales mayores o equivalentes, y los servidores públicos encargados de realizar las retenciones y Descuentos serán responsables en los términos de Ley, de los actos y omisiones que resulten en perjuicio de la Dependencia o Entidad para la que laboren, del Instituto, de los Trabajadores o Pensionados, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que incurran. La omisión de enterar ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos que se realicen al salario de los trabajadores constituye una falta administrativa grave, la cual será sancionada en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Las Dependencias y Entidades mencionadas en este artículo tendrán un plazo de diez días hábiles a partir del requerimiento formulado por el Instituto, para realizar ante el Instituto las aclaraciones correspondientes. Posteriormente, el Instituto requerirá a la Tesorería de la Federación, los pagos correspondientes por los adeudos vencidos que tengan las Dependencias y Entidades con cargo a su presupuesto. La señalada Tesorería deberá comprobar la procedencia del adeudo y en su caso, hacer el entero correspondiente al Instituto en un plazo no mayor de cinco días hábiles. En el caso de los adeudos de las Entidades Federativas, de los municipios, o de sus Dependencias o Entidades, se podrá hacer el cargo directamente a las participaciones y transferencias federales de dichas Entidades Federativas. En ningún caso se autorizará la condonación de adeudos por concepto de Cuotas, Aportaciones y Descuentos, su actualización y recargos.

Prestaciones que la Ley contempla cuando no es procedente lograr la Jubilación o pensión a sus trabajadores			
Baja California	Sonora	Sinaloa	Baja California Sur (LEY ISSSTE)
REGLAMENTO DEL ISSSTECALI Artículo 46.- Indemnización Global los trabajadores que sin tener derecho a Pensión de retiro por edad y años de servicios o invalidez, se separen definitivamente del servicio. Artículo 47.- La indemnización Global será equivalente a: 1) El monto total de las cuotas con el que el trabajador hubiese contribuido a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley, si tuviese de uno a cuatro años de servicios. 2) El monto total de las cuotas, más de un mes de su último sueldo básico, si tuviese de cinco a nueve años de servicios. 3) El monto total de las cuotas que hubiese pagado al Instituto, más de dos meses de su último sueldo básico, si hubiese permanecido en el servicio de diez a catorce años. Si el trabajador falleciere sin tener derecho a Pensión, el Instituto entregará a sus familiares derechohabientes el importe de la indemnización global	LEY ISSSTESON Art. 89.- Al trabajador que sin tener derecho a jubilación o a pensión por vejez o invalidez, se separe definitivamente del servicio, se le otorgará una indemnización global equivalente a las cuotas con que hubiese contribuido al Fondo de Pensiones a que se refiere el artículo 16 de esta Ley. Si el trabajador falleciere sin tener derecho a las pensiones mencionadas al principio de este artículo, el Instituto entregará el importe de la indemnización global a los beneficiarios que aquel hubiere designado.	LEY DE PENSIONES PARA EL ESTADO DE SINALOA Artículo 58.- El trabajador que, de acuerdo con la fracción II del artículo 20, mantenga la cuenta individual en el Instituto y deseé continuar cubriendo sus cuotas correspondientes a dicha cuenta, deberá formalizar un convenio con el Instituto.	

Fuente: Los cuadros comparativos (que obran de pág.205-211) son elaboración propia, con información de las leyes estatales de pensiones de Baja California, Sonora, Sinaloa y la de ISSSTE aplicable a Baja California Sur.

De acuerdo con los cuadros comparativos que preceden, podemos observar diferentes formas de definir las bases tributarias de las aportaciones de los trabajadores al Servicio del Estado, incluidos los del Poder Judicial en los Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Baja California Sur. En Baja California para las aportaciones de sus trabajadores, se toma como base la cuota diaria de salario regulador, siendo este el promedio del salario base de cotización (No menor a 2 ni mayor a 25 veces el salario mínimo vigente) y se computa durante los últimos 10 años de su vida laboral activa; En el Estado de Sonora el sueldo base se integra con el sueldo presupuestal y demás emolumentos de carácter permanente que el trabajador obtenga por disposición expresa de las leyes respectivas; En el Estado de Sinaloa se constituyen las aportaciones de sus trabajadores por medio de cuentas individuales en el que se registran tanto

sus aportaciones, cuotas, rendimientos, y cualquier otra cantidad que sean para que el trabajador perciba como pago de su pensión y las aportaciones se considerarán créditos fiscales a favor del Instituto y empleadores; En Baja California Sur, el sueldo básico que se toma en cuenta será el sueldo del tabulador regionales que para cada puesto se haya señalado. Se establece como mínimo del sueldo básico un salario mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho salario mínimo.

En cuanto a los procedimientos para hacer efectivas las pensiones a sus trabajadores los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, las diferencias entre los Estados que contemplan responsabilidades administrativas para aquellos empleadores que por sus actos u omisiones no sean enteradas las aportaciones de los trabajadores a diferencia del Estado de Baja California que no lo contempla, misma que considero indispensable se prevea, pues actualmente el Poder Judicial discrecionalmente realiza los descuentos de las aportaciones de sus trabajadores de confianza y solo a aquellos que han entablado demandas sin tener ninguna consecuencia legal y administrativa e inclusive penal. Sinaloa prevé un sistema de cuenta individual que define una forma distinta de llevar a cabo las cuentas de los trabajadores de sus aportaciones al igual que en Baja California Sur y se considera es benéfica a fin de cada trabajador pueda tener un mejor control de las aportaciones que realiza y que se respeten sus derechos y evitar omisiones por parte de su empleador, en este caso Poder Judicial y que es necesario en Baja California.

3.5 Déficit Presupuestarios de los Estados analizados

Como se expuso, Baja California coincide en la problemática de los Estados que se han estado analizando (Sonora, Sinaloa, Baja California Sur) y aun con esos déficits presupuestarios en sus sistemas de pensiones, no se ha logrado reconocer al sistema de reparto de pensiones como un mecanismo que requiere mayor presupuesto cada año para que sea sostenible y para que de forma efectiva se garanticen las pensiones de sus trabajadores, en el caso específico a los trabajadores de confianza del Poder Judicial.

3.6 Reformas Legislativas en los sistemas de pensiones en los Estados en estudio

Todos los Estados analizados presentan reformas en sus legislaciones a fin de ajustar sus sistemas pensionarios, entre los que se incluyen lo relativo a los trabajadores del Poder Judicial.

Aun con las reformas realizadas a los esquemas pensionarios, se observa en común para los Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Baja California Sur que persisten tres problemas importantes: la diferencia entre el presupuesto aprobado para el pago en pensiones y lo que finalmente se termina ejecutando cada año, el gasto público que se asigna para cubrir las pensiones es inequitativo entre sistemas y la presión fiscal que la generación de transición significa en el corto, mediano y largo plazo.

Otra cuestión que los legisladores deberían tomar en cuenta es lo que señala Jiménez Moles al indicar que la actividad de los trabajadores al Servicio del Estado se refieren a las tareas del servicio público y a la eficaz atención de las necesidades colectivas de los integrantes de la sociedad, entre ellos se incluyen a los trabajadores del Poder Judicial que día a día atienden a la ciudadanía para atender sus problemas relacionados con la impartición de Justicia y que paradójicamente sus relaciones de trabajo del Estado con estos servidores públicos a su servicio en su nacimiento o extinción sean por criterios meramente presupuestales³³⁸, y que además de que no se prevea ser incluido el pago de las pensiones de los trabajadores de confianza en los presupuestos, en el caso específico de Baja California, no se realice alguna acción a fin de que tanto el empleador (en este caso Poder Judicial) como los funcionarios que deban enterar sobre las aportaciones para cumplir con la obligación de garantizar el derecho de seguridad social de sus trabajadores de confianza, cuenten con una sanción o responsabilidad solidaria que les impiden gozar de este derecho.

3.7 El endeudamiento Estatal en el sistema de pensiones de los Estados objeto de estudio.

El principal endeudamiento que padecen los Institutos de Seguridad Social, y que ha sido analizado, deriva en gran parte por las pensiones relacionadas con las Instituciones educativas estatales que repercuten en el pago de los demás trabajadores. También es indispensable que los Estados rindan cuentas sobre cómo gastan su presupuesto y hacer público el nivel del problema de las pensiones al que se están enfrentando y llevar a cabo los cambios pertinentes.

El Dr. De Paz señala que, dentro de los indicadores de resultados para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos, que entre ellos se

³³⁸ Jiménez Moles, María del Rosario, “Acceso a la Justicia Laboral de los trabajadores al Servicio del Estado”, *Los Derechos Humanos Laborales*, CNDH, México, 2017, consultable al 30 de diciembre del 2021 en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/DH-Laborales.pdf>

encuentran los relativos a la protección de los derechos de seguridad social que los trabajadores tienen derecho y de los cuales México forma parte, a fin de mejorar el análisis y organizar mejor la información lo divide en tres categorías. Entre estas categorías encontramos la que se denomina *capacidades estatales*. Esta categoría se refiere a revisar de qué manera el Estado (y sus diversos poderes y reparticiones) resuelven el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente como definen sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo que parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos contenidos en el Protocolo. Esto implica analizar las reglas del juego al interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, la división de las tareas, la capacidad financiera y las habilidades del recurso humano que tiene que llevar adelante las tareas definidas.³³⁹

Este tipo de mecanismo debería ser introducido en los Sistemas de Pensiones Estatales, plenamente visibilizado como una problemática social, con un método de diagnóstico a fin de resolver en forma progresiva la problemática del derecho de acceso a las pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial, porque debe realizarse en conjunto, con todos los actores que participan en el proceso y no continuar pretextando la falta de recursos para no establecer un modelo que en corto, mediano y a largo plazo pueda garantizar ese derecho a los trabajadores cumpliendo con la Constitución y con los Tratados Internacionales de los cuales México forma parte.

Es indudable que las diferentes acciones a emprender por parte de las administraciones públicas deben ir orientadas a generar escenarios de desarrollo y bienestar social, ya sea mediante políticas, planes o programas que permitan visibilizar el sentido de la administración misma. Para cumplir con las acciones proyectadas por los gobiernos, debe orientarse a definir lo que debe ser el presupuesto público.³⁴⁰

La principal discusión del presupuesto ocurre cuando se formulan los Proyectos estatales, en este caso, al ser presentados por el Poder Judicial al realizar su presupuesto de Egresos en los distintos Estados y tratándose de las aportaciones del Gobierno Federal a los Estados se da durante el Paquete Económico, cuando se definen los montos que se gastarán el siguiente año, en cada programa de gobierno, atendiendo a las metas estatales y nacionales

³³⁹ De Paz González, *Constitucionalismo y Justiciabilidad...*, op. cit., p. 561.

³⁴⁰ Rojas Escobar, Diego Edgardo, “Presupuesto público. Motor de desarrollo y transformación social”, In *Vestigium ire*, Vol. II-2, 2017, pp. 144-177, consultable al 08 de octubre del 2022 en: <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/1555>.

respectivamente. Cuando esto ocurre, es coincidente que tanto a nivel Federal como en los Estados analizados, se aprueban cantidades menores de las necesarias para cumplir con las obligaciones de pago y eso provoca el que no se logre un plan que permita de forma estratégica y gradual ir solventando los déficits existentes y que de esa manera pueda zanjarse la falta de pago de pensiones a los trabajadores y en específico a los trabajadores de confianza de los Poderes Judiciales de los Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Baja California Sur.

3.8 Analizar los beneficios de los modelos de los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur en sus sistemas de pensiones

Como hemos visto los derechos humanos laborales son todos aquellos derechos humanos vinculados con el mundo del trabajo, cuyo propósito posibilita condiciones mínimas satisfactorias de trabajo. Muchos de estos consagrados en pactos y convenios internacionales de derechos humanos, así como en tratados y convenios que desarrollan algún derecho humano laboral contenido en aquellos y que, en todos los casos, reconocen como titular a la persona humana.³⁴¹

Las normas del trabajo traducidas en derechos humanos laborales hoy se someten al rigor de los principios que rigen a éstos. Es decir, en términos del artículo 1, párrafo tercero de la Constitución, “deben tenerse como rectores los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad” y de acuerdo con la interpretación del artículo 133 constitucional se concatena y se establece la aplicación obligatoria de los tratados internacionales que han sido ratificados por el Estado mexicano.

La progresividad en los avances en materia de derechos sociales, y en este caso de acceso a la seguridad social de pensiones, se suele ver como una restricción a la autonomía legislativa, cuando en realidad no es más que el producto del diálogo que se debe entablar entre ambos principios objeto de estudio y que permite elaborar ciertas reglas o pautas que harían viables medidas regresivas para surtir el análisis de la progresividad, como ser: i) que la medida sea justificada y proporcional; ii) que no desconozca situaciones particulares ya consolidadas; y iii)

³⁴¹ Hernández Cervantes, Aleida, “Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos fase de actualización permanente, Derechos humanos laborales”, Cuadernos de capacitación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 20. Consultable al 9 de octubre del 2022 en: http://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/derechoshumanoslaborales.pdf 1.

que en el evento de afectarlas prevea alternativas como regímenes de transición que protejan los derechos adquiridos y las expectativas legítimas.³⁴²

Dentro de las normas laborales, encontramos inserto el derecho de seguridad social a que tienen derecho todos los trabajadores que fue consagrado en el artículo 123 Constitucional y atendiendo los principios que se hacen referencia, incluido el derecho de pensiones y jubilaciones es que debemos observar y aplicar aquellos que sean más benéficos para las personas y en este caso particular a los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, por lo que se analizarán los beneficios normativos y de otra índole que se aplican en otros Estados en sus sistemas de pensiones.

La provisión que debe hacer el Estado tiene por efecto que los ciudadanos tengan condiciones mínimas que permitan al individuo enfrentar las contingencias que se presenten a lo largo de su vida, y justamente del reconocimiento de esa necesidad nace la obligación prevista en el artículo 123 de la Constitución.³⁴³

Una de las consecuencias de la globalización es que ha ayudado a potenciar el reconocimiento de la seguridad social como derecho humano a través de las resoluciones de carácter internacional de la Corte Interamericana o de la difusión de los instrumentos internacionales, donde se reconoce ésta como tal, lo que debe impulsarse por los operadores jurídicos al dictar sus resoluciones y por los abogados que plantean los asuntos, a fin de que las sentencias que sean dictadas puedan reflejar y lograr mejores condiciones de seguridad social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial.

De los sistemas de Pensiones que hemos analizado en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, podemos decir, que aunque todos presentan déficit presupuestal en sus distintos Sistemas Estatales de Pensiones hay algunas cuestiones que la legislación de Baja California no contempla y que ha sido desarrollado en apartados precedentes y que sería benéfico, si puede lograrse tener finanzas sanas y además se tomen en cuenta cuestiones que se encuentran incorporados en los Estados en beneficio de sus trabajadores del Poder Judicial del fuero común en sus legislaciones.

En el Estado de Sonora al menos en su dispositivo legal del ISSSTESON dispone que el Instituto deberá resolver la solicitud de pensión en un plazo y que dentro de los siguientes 30

³⁴² Villar Rojas, *op. cit.*, 58-59, pp. 96-106.

³⁴³ Humanos y L.D., “Esquema de las pensiones desde el punto de vista fiscal y de los derechos humanos” UNAM, Consultable al 10 de octubre del 2022 en: <http://www.economia.unam.mx/documentos> > E...

días hábiles, el Gobernador del Estado revisará y resolverá en definitiva acerca de la solicitud de que se trate. La Ley establece que una vez presentada una solicitud de jubilación o pensión, el área correspondiente del Instituto contará con un plazo de cinco días naturales, para realizar el análisis de los expedientes de los solicitantes, a efecto de verificar que la documentación necesaria para su trámite se encuentre en orden y sin inconsistencia o imprecisión. En caso de encontrarse estas, se dará aviso al interesado para que realice las correcciones necesarias. Esta parte de la Ley de pensiones, donde fija días para la resolución y determinación de la situación de cada uno de los solicitantes de pensión es más precisa que la de Baja California, que como vimos en el capítulo que antecede, los solicitantes de pensiones o jubilaciones han tenido que sujetarse a las lista de prelación, en el que no se les da respuesta y ello ha motivado diversos juicios de amparo en los que la Autoridad solo se ha limitado a dar contestación, pero no a resolver sus solicitudes, dejando a los trabajadores a voluntad del ISSSTECALI y en la lista que ellos determinen, sin poder acceder a sus derecho de seguridad social en forma inmediata y con plazos y términos que las Autoridades deban cumplir.

Otro beneficio que se puede observar de la Ley de ISSSTESON y que contribuye a la transparencia es que se determina que el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Instituto será administrado a través de un fideicomiso y que el Comité Técnico del fideicomiso estará obligado a solicitarle al Director General del Instituto la publicación trimestral en la página de Internet del Organismo, de la información relativa al manejo de los recursos relacionado con el Fondo, y éste deberá publicarla en los términos y condiciones previstas por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. De la información obtenida por aquellos que laboraron en el Poder Judicial en sus carácter de trabajadores de confianza y tramitaron sus juicios para ser reconocido su derecho de acceso de Seguridad Social de pensiones, el Poder Judicial procedió a realizar realiza descuentos mes tras mes, que se vio reflejado en sus ingresos, en lo que se le denominó Fondo de Pensiones, pero al solicitar la devolución de los mismos, el Poder Judicial dijo que ISSSTECALI tenía el dinero, ISSSTECALI aducía que el Poder Judicial y finalmente les informaron que el dinero había sido destinado junto con el Fondo de pensiones del Estado de Baja California de los maestros y han tenido que estar insistiendo para la entrega del dinero que aportaron sin lograr un resultado positivo, incluso las propias autoridades les han señalado que deben esperar seis años conforme a la lista de prelación dentro de la lista de los del magisterio, por lo que se consideraría indispensable que el Instituto transparentara los fondos

que maneja y los trabajadores sepan a donde fue destinado el dinero que se les ha ido descontando y saber en dónde se tiene ubicado el dinero que finalmente se les devolverá en caso de que renuncien a su trabajo o que se encuentran debidamente acreditadas sus aportaciones.

Así también la ley del ISSSTESON establece que quienes accedan a una pensión o jubilación tendrán derecho a recibir un apoyo extraordinario anual en el mes de diciembre por concepto de aguinaldo, por el equivalente a 40 días de la cuota diaria que señala el primer párrafo del artículo precedente, cosa que no acontece en Baja California.

Por otra parte, en el Estado de Sinaloa como vimos, la legislación fue reformada y si bien es cierto, se restringió a los trabajadores el derecho a solo contar con una pensión, a diferencia de otros Estados como Baja California, Sonora y Baja California Sur, que si contempla en sus legislaciones el tener derecho a más de una pensión, se han mejorado las condiciones para los trabajadores que no desearon hacer la transición de un sistema de pensiones a otro.

Además, en la Ley de Pensiones del Estado de Sinaloa, se establece el derecho de todo trabajador de contar con una cuenta individual. Se dispone que las cuotas y aportaciones obligatorias que integrarán las cuentas individuales serán conforme a los porcentajes que la propia ley señala y que se considera poderse implementar un esquema en Baja California, a fin de transparentar de mejor manera las aportaciones de sus trabajadores y puedan tener acceso a sus cuentas, como ocurre también bajo el esquema del ISSSTE que tiene adoptado el Estado de Baja California Sur.

En Sinaloa dentro de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se contempla la pensión para los magistrados, que a diferencia de Baja California, solo se contempla un Haber del retiro, como fue estudiado en capítulos que anteceden, pero que este solo es para cierta temporalidad y no se observa el acceso a servicios médicos. Los jueces no son incluidos, pues se encuentran dentro del Instituto de Pensiones del Estado de Sinaloa.

En Baja California Sur, siguiendo el esquema de ISSSTE como el sistema de salud para los trabajadores al Servicio del Estado, incluidos los del Poder Judicial, se prevé que en los casos en que se dictamine procedente el otorgamiento de la Pensión, el Instituto estará obligado a otorgar la resolución en que conste el derecho a la misma en un plazo máximo de noventa días, contados a partir de la fecha en que reciba la solicitud con la totalidad de la documentación respectiva, así como la constancia de licencia prepensionaria, o en su caso, el aviso oficial de

baja. Si en los términos señalados en el párrafo anterior no se ha otorgado la resolución, el Instituto estará obligado a efectuar el pago del cien por ciento del último Sueldo Básico del solicitante que estuviere separado definitivamente del servicio con cargo a sus gastos de administración, sin perjuicio de continuar el trámite para el otorgamiento de la resolución en que conste el derecho a Pensión y de que se finquen las responsabilidades en que hubieren incurrido los servidores públicos del Instituto y los de las Dependencias o Entidades que en los términos de las leyes aplicables estén obligados a proporcionar la información necesaria para integrar los expedientes respectivos. Esta porción que la ley contempla es una forma de transparentar los resultados, de tener una fecha en el que el Instituto deba determinar si es procedente o no el otorgar la pensión solicitada y finalmente da una consecuencia para la Autoridad en el caso de que no lo determine en el término que la propia ley contempla, cuestiones que podrían ser incorporadas en la legislación de Baja California, a favor de sus trabajadores, en especial a los trabajadores de confianza del Poder Judicial.

Capítulo 4

Propuesta de modelo para el sistema de pensiones de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California

Vemos el Estado de Veracruz como modelo comparativo al de Baja California, que aunque tiene varias similitudes por lo problemas financieros que ha pasado, lograron abatir el déficit en su sistema de pensiones que pudiera tomarse en cuenta para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California y lograr una solución integral.

Se abordan los factores que influyen en el sistema de pensiones en el Estado de Baja California (jurídicos y/o administrativos y presupuestales) y se proponen soluciones para que sean saneadas las finanzas, se mejoren los procedimientos jurisdiccionales y finalmente pueda establecerse un mejor sistema de forma para que el PJBC cumpla con su obligación de las aportaciones y descuentos a sus trabajadores de confianza como la ley lo establece para que puedan acceder a su sistema de seguridad social, específicamente el de pensiones.

A fin de ser sensibilizados y visibilizar en su contexto integral incluyo la entrevista realizada a diversos ex trabajadores de confianza del PJBC, así como a servidores públicos expertos del tema, tanto de Veracruz, como de Baja California.

Se marca la importancia que tiene la voluntad política de quienes intervienen en el proceso para lograr el presupuesto y abatir el déficit en el sistema de pensiones a fin de que se garanticen las pensiones de los trabajadores de confianza del PJBC.

4.1 Modelo comparativo del Estado de Veracruz que ha logrado superar el déficit presupuestal en su sistema de pensiones

Hemos analizado en el capítulo anterior lo relativo a los sistemas de pensiones del Estado de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur a fin de comparar estos sistemas con el de Baja California y, en todo caso, incorporar los aspectos que sean benéficos y se puedan aplicar en favor de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Ahora analizaremos el Estado de Veracruz, que ha logrado ir superando el déficit presupuestario en su sistema de pensiones, con la finalidad de compararlo con el Estado de Baja California para determinar si pudiera aplicarse el mismo esquema. En este análisis comparativo

se tomará en cuenta lo normativo, el funcionamiento y el sistema de financiamiento para poder determinar qué diferencias o coincidencias pueden ser adoptadas en el Estado de Baja California.

El Estado de Veracruz así como los Estados que hemos analizado en capítulos anteriores y en especial el del Estado de Baja California que es el objeto de este trabajo de investigación, ha padecido de déficit presupuestal por años en su sistema estatal de pensiones y como se verá, el quebranto en el erario bajo la administración del Gobierno anterior que derivó en denuncias penales y responsabilidad de funcionarios públicos por corrupción, aun cuando este Estado supera el número de habitantes de Baja California y por ende los Tribunales del Poder Judicial de los que se integra son en número mucho mayor, la motivación de entrar a su análisis y realizar un estudio comparativo es precisamente porque a pesar del endeudamiento, la corrupción, el saqueo de su Sistema Estatal de Pensiones, veremos como al darse un cambio de políticas públicas, una reingeniería por parte del Estado para asumir la gran problemática saneando sus finanzas se ha logrado ir regularizando su Sistema de Pensiones (IPE), además de observarse particularmente que en este Estado se contemplan Condiciones Generales para sus trabajadores de Confianza al servicio del Estado incluidos a los del Poder Judicial que permiten a sus trabajadores gozar como los trabajadores de base de sus garantías laborales, prerrogativas y acceso al derecho de Seguridad Social, particularidad que no se tiene en Baja California ni en ninguno de los otros Estados analizados en capítulos que anteceden.

En el periodo de Javier Duarte³⁴⁴ como Gobernador se incrementó el monto de la deuda pública en el Estado de forma alarmante. En julio de 2016 la deuda pública ascendía a 166,744 millones de pesos (mdp).³⁴⁵

³⁴⁴ Durante 2015, Duarte desvió el 97% de los recursos de la Federación. Dejó a Veracruz hundido en la pobreza, corrupción y saqueo, con una deuda impagable. No hubo un solo rubro de fondos federales y estatales en el que no saqueara los presupuestos, porque los nombramientos de magistrados y consejeros de la Judicatura, de los directores del Órgano Superior de Fiscalización de Veracruz y la mayoría de los diputados fueron designados por este. El Contralor Estatal Guillermo Moreno Chazzarini declaró que entre el periodo 2011-2016, 150 funcionarios del Gobierno de Duarte saquearon más de 15 mil millones de pesos. Adalberto Ruiz Mojica, *Contra línea, "Javier Duarte: el ladrón más grande en la historia de México"*, México, 2018, consultable al 03 de noviembre del 2023 en: <https://contralineacom.mx/Analisis>.

El 24 de mayo de 2016, el portal de noticias Animal Político, publicó una investigación periodística en la que señaló irregularidades en el manejo de recursos públicos por parte del gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave, cuyo titular era Javier Duarte de Ochoa. La investigación periodística reveló la existencia de 73 contratos, entre 21 empresas y 4 dependencias de la administración pública estatal, realizados por 645 millones de pesos durante los ejercicios fiscales de los años 2012 a 2014. El Servicio de Administración Tributaria (SAT) realizó una investigación sobre la información publicada por el portal periodístico, cuya primera etapa consistió en identificar a los contribuyentes vinculados, dependencias contratantes, así como los domicilios fiscales en donde se llevaron a cabo las operaciones. En la segunda etapa, el SAT analizó la situación fiscal de los contribuyentes involucrados, la fecha de constitución de las empresas, el notario-corredor que protocolizó el acta constitutiva de las empresas identificadas, la identidad de los representantes legales, socios y accionistas, las declaraciones y pagos realizados. También indagó sobre la existencia de auditorías realizadas anteriormente, los ingresos y gastos identificados.

El 21 de septiembre de 2016, la Procuraduría General de la República (PGR) atrajo dos indagatorias en contra de Javier Duarte de Ochoa, que la Fiscalía General de Justicia de Veracruz conducía por los delitos de enriquecimiento ilícito, peculado e incumplimiento del deber legal. El Fiscal hizo entrega a la PGR de dos carpetas de investigación con el número FESP/013/2016/1-04 y FESP/216/2016/14-07. Tras las acusaciones, el 12 de octubre de 2016, el gobernador Javier Duarte de Ochoa, pidió licencia ante el Congreso del Estado para dejar su cargo, a cuarenta y ocho días antes de concluir su periodo constitucional. En el mes de octubre de 2016 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) promovió 47 denuncias ante la Procuraduría General de la República (PGR), debido a una revisión de las cuentas públicas de 2011 a 2014, en la que detectó un presunto daño patrimonial por casi 12 mil millones de pesos. Asimismo, la ASF identificó una deuda pública de 45 mil millones que, con otros adeudos, podría alcanzar 100 mil millones. Chávez Ana Laura, Badillo Elisa, *Desvío de Recursos Públicos durante el Gobierno de Javier Duarte de Ochoa en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Repositorio Universitario UNAM, disponible al 03 de noviembre del 2023 en: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/1039>.

Después de las denuncias presentadas Javier Duarte de Ochoa, ex gobernador de Veracruz, fue condenado a nueve años de prisión al declararse culpable de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa. Además, el juez Marco Antonio Fuerte Tapia determinó el decomiso (para su posterior venta y entrega de los recursos a la Tesorería de la Federación) de 41 bienes, entre los que se encuentran 21 parcelas (que se localizan en Campeche) y 20 inmuebles (casas, departamentos y terrenos), que se ubican en Ciudad de México, Cancún, estado de México y Veracruz. El juez accedió a la petición que hizo la defensa de Javier Duarte de dictar sentencia al ex gobernador a través de un juicio abreviado, el cual tuvo lugar el 26 de septiembre del 2018 en las instalaciones del Poder Judicial de la Federación en el Reclusorio Norte, y además de la condena de prisión se le impuso una multa de 58 mil 890 pesos. El juzgador no le impuso ninguna reparación del daño, por considerar que con el decomiso de los inmuebles queda cubierto. Esta es la primera vez que un ex gobernador acusado de desvío de recursos públicos es sentenciado en el nuevo sistema de justicia penal, lo cual también permite que su condena se pueda reducir hasta en 50 por ciento en los siguientes años. Arellano César, Castillo Gustavo, *"Condenan a nueve años de prisión a Javier Duarte"*, La Jornada, 2018, México, consultable al 04 de noviembre del 2023 en: <https://www.jornada.com.mx/2018/09/27/politica>.

³⁴⁵ Barcelata Hilario, *Crisis y Derrumbes de las Finanzas Públicas Veracruz 2010-2016*, Oficina de Programa de Gobierno, Gobierno del Estado de Veracruz, 2018, p.13.

Una de las razones que puede explicar en parte, el endeudamiento tan elevado en el Gobierno de Veracruz es el déficit presupuestal en que incurrió el Gobierno del Estado durante el periodo 2010-2016.³⁴⁶

En 2020 por motivo de la deuda pública del Gobierno del Estado, el no pago a proveedores entre otras cosas, derivado especialmente de la administración anterior. Se tenía un déficit en el sistema de pensiones del Estado de Veracruz, por lo que se destinaron 3,300 millones de pesos de recursos locales como subsidio para el Organismo y poder pagar a los pensionados. De estimaciones del Gobierno Estatal, en el 2030 a relación de trabajadores en activo y pensionados sería de 2.9 a 1, respectivamente sin políticas públicas inmediatas que causarían un gasto de 5,000 millones de pesos para el déficit de pensiones.³⁴⁷

Sin embargo, se incorporaron medidas para abatir el déficit presupuestal incluido para el Sistema Estatal de Pensiones del Estado de Veracruz que se había convertido en una problemática social por lo que en el 2022 el Gobierno del Estado informó que había logrado contener el gasto de operación con el 23.6% menos que en el 2021. Derivado de su política de austeridad se indicó que de la deuda total que había sido heredada en 87 mil 207 millones 200 mil pesos, se había logrado reducir más de 13 mil 048 millones de pesos.³⁴⁸ Esto ha permitido lograr superar el déficit presupuestal que como consecuencia garantiza el derecho de seguridad social de sus trabajadores al Servicio del Estado, entre ellos lo que se contempla a los que integran el Poder Judicial y que será motivo de análisis en este apartado.

³⁴⁶ En Veracruz se presentaron desequilibrios presupuestales muy importantes, iniciando en 2010 con un faltante de 20,244 mdp, resultado de una diferencia negativa entre un gasto total que alcanzó los 46,610 mdp y un ingreso total que apenas fue de 26,365.7 mdp. En 2011 el déficit alcanzó su monto más alto, registrando un valor de 25,431 debido a que el gasto público se incrementó hasta 60,020 mdp, mientras que los ingresos fueron de 34,589 mdp. El gasto siguió creciendo de tal manera que en 2014 alcanzó el máximo nivel de este período con un monto de 61,752 mdp, en tanto que los ingresos registraron un valor de 40,050 mdp (Gobierno de Veracruz, 2015). Barcelata Hilario, *Crisis y Derrumbes de las Finanzas Públicas Veracruz 2010-2016*, op. cit., p. 55.

³⁴⁷ Nolasco, Santiago, Veracruz destina 3,300 millones de pesos para el déficit del Instituto de Pensiones, *El Economista*, 2021, consultable a al 08 de diciembre del 2022 en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Veracruz-destina-3300-millones-de-pesos-para-el-deficit-del-Instituto-de-Pensiones--20210204-0126.html>.

³⁴⁸ Molina Itzel, Diario de Xalapa, Noviembre 2022, consultable al 06 de abril del 2023 en: <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/comparecencia-del-secretario-de-finanzas-y-planeacion-de-veracruz-cuales-fueron-las-cifras-9230395.html>.

4.1.1 Trabajadores de confianza en el Estado de Veracruz

En el Estado de Veracruz los trabajadores al Servicio del Estado se rigen por la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, en la que se encuentran contemplados los trabajadores del Poder Judicial.³⁴⁹

Así tenemos que los trabajadores del Estado de Veracruz catalogan a los trabajadores como de base y de confianza. Entre los trabajadores de confianza se encuentran en el Poder Judicial, todas las categorías y cargos que con clasificación de confianza consigne su respectiva ley orgánica o especial, y el catálogo de empleos respectivos.³⁵⁰ A los trabajadores de confianza no le aplican las demás disposiciones de la Ley antes referida.

Por otro lado, la Ley del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz tiene por objeto establecer el régimen de prestaciones de los trabajadores de base y de confianza de la Entidad, y su cumplimiento estará a cargo del Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, como organismo descentralizado dotado de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios.³⁵¹ En esta ley se establece con carácter de obligatorias las prestaciones siguientes:

- I. Jubilación;
- II. Pensión por vejez;
- III. Pensión anticipada;
- IV. Pensión por incapacidad;
- V. Pensión de invalidez;
- VI. Pensión por causa de muerte;
- VII. Gastos de funeral;
- VIII. Indemnización global;
- IX. Préstamos a corto y a mediano plazo;
- X. Promoción de préstamos hipotecarios; y
- XI. Pago del seguro de enfermedad al Instituto Mexicano del Seguro Social para los pensionistas, el cual será cubierto por el gobierno del Estado.³⁵²

³⁴⁹ Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, Artículo 1 y Artículo 4.

³⁵⁰ *Ibidem*, Artículo 7 F. VI

³⁵¹ Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Artículo 1.

³⁵² *Ibidem*, Artículo 2.

El régimen previsto en la Ley se aplica a los trabajadores al servicio de los Entes Públicos, los pensionistas que de acuerdo con la ley disfruten de ese beneficio y a los familiares de los derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados.³⁵³

Asimismo, se contempla que los trabajadores de los Entes Públicos podrán incorporarse al régimen de pensiones, sujetándose al procedimiento que la ley prevé ante el Instituto y en caso de que se requiera un reconocimiento de antigüedad por parte del Instituto se tendrá que realizar el pago del capital constitutivo que se calculará actuarialmente. El pago del capital constitutivo será por parte del patrón y del trabajador en la misma proporción de las cuotas y aportaciones vigentes y podrá ser liquidado en plazos de acuerdo con lo establecido en el cálculo actuarial.³⁵⁴

4.1.2 Clases de pensiones contempladas en el Estado de Veracruz para los trabajadores al Servicio del Estado

El derecho a la jubilación y a la pensión por vejez, incapacidad, invalidez o muerte se origina cuando el trabajador o sus familiares derechohabientes se encuentran en los supuestos consignados en la ley y satisfagan los requisitos que la misma señala. El procedimiento que se contempla es que el Consejo Directivo debe resolver la solicitud de pensión o jubilación en un plazo no mayor de 45 días hábiles, a partir de la fecha en que quede integrado el expediente del trámite respectivo.³⁵⁵

En primer lugar, tienen derecho a la jubilación los trabajadores con treinta años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto y que hayan cumplido sesenta y cinco años. La jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo regulador que es el promedio ponderado de los sueldos de cotización que tuvo el trabajador durante su vida laboral, previa actualización mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor y su percepción comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador cause baja.³⁵⁶

³⁵³ Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Artículo 4.

³⁵⁴ *Ibidem*, Artículo 5.

³⁵⁵ *Ibidem*, Artículo 25.

³⁵⁶ *Ibidem*, Artículo 35.

Por otra parte, aquellos que tienen derecho a pensión por vejez son los trabajadores que, habiendo cumplido sesenta y cinco años, tengan quince años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al Instituto.³⁵⁷ El monto de dicha pensión se determina de acuerdo con el salario regulador y de acuerdo con la tabla siguiente:

**Cuadro 4.1. Porcentaje de pensión
de acuerdo con los años cotizados**

Años de Cotización	Porcentaje
15	50.0%
16	52.2%
17	55.0%
18	57.5%
19	60.0%
20	62.5%
21	65.0%
22	67.5%
23	70.0%
24	72.5%
25	75.0%
26	80.0%
27	85.0%
28	90.0%
29	95.0%
30 o más	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Pensiones de Veracruz.

El derecho al pago de esta pensión comenzará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador haya percibido el último sueldo de cotización por causar baja del servicio activo.

Además, se contempla que los trabajadores que cumplan con quince años de servicio y sesenta años podrán optar por una pensión anticipada; el monto de la pensión será el que le

³⁵⁷ Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Artículo 36.

correspondería en caso de pensión por jubilación o vejez, multiplicada por el factor del sueldo regulador ya referido y conforme a la tabla siguiente:

Cuadro 4.2. Porcentaje de pensión de acuerdo con la edad

Edad	Porcentaje
60	75%
61	80%
62	85%
63	90%
64	95%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Pensiones de Veracruz.

Otra pensión que se otorga es por incapacidad se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente como consecuencia directa del servicio, sea cual fuere el tiempo que hayan estado en funciones, conforme al reglamento aplicable y la tabla de enfermedades profesionales que en él se contiene. En este caso, la pensión será igual al 100% del sueldo regulador que la ley prevé.³⁵⁸

También se contempla la pensión por invalidez, la cual se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si contribuyeron con sus cuotas al Instituto cuando menos durante tres años continuos. El derecho al pago de esta pensión comenzará a partir de la fecha en que el trabajador cause baja motivada por la inhabilitación. Para calcular el monto de esta pensión, se aplicará al sueldo regulador el porcentaje de la siguiente tabla.³⁵⁹

³⁵⁸ *Ibidem*, Artículo 40.

³⁵⁹ *Ibidem*, Artículo 43.

Cuadro 4.3. Porcentaje de pensión por invalidez de acuerdo con los años cotizados

Años de cotización	Porcentaje
3 a 15	50.0%
16	52.2%
17	55.0%
18	57.5%
19	60.0%
20	62.5%
21	65.0%
22	67.5%
23	70.0%
24	72.5%
25	75.0%
26	80.0%
27	85.0%

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley Pensiones de Veracruz.

Finalmente, la Ley contempla la Pensión por causa de muerte que se otorga cuando un trabajador fallezca a consecuencia directa del cumplimiento del servicio. En este caso, los familiares derechohabientes gozarán por un año de una pensión íntegra, equivalente al cien por ciento del sueldo regulador. La pensión disminuirá en un diez por ciento en el segundo año y así sucesivamente en los subsecuentes hasta llegar a la mitad de la pensión original más los incrementos anuales correspondientes.³⁶⁰ Por otro lado, si la muerte del trabajador es por causas ajenas al trabajo, cuenta con cualquiera que sea su edad y con tres años continuos de cotización al Instituto como mínimo, así como la de un pensionista por jubilación, jubilación anticipada, vejez, incapacidad o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez y orfandad o pensiones a los ascendientes, en su caso, según lo previene la ley.³⁶¹

³⁶⁰ *Ibidem*, Artículo 49.

³⁶¹ *Ibidem*, Artículo 50.

Por otra parte, se contempla la indemnización global cuando el trabajador que se retire del trabajo sin derecho a pensión, o sus familiares derechohabientes soliciten el monto total de las cuotas que realizó al Instituto, lo anterior sin considerar los intereses que generaron dichas cuotas. Si el trabajador decide hacer válida esta opción no podrá reintegrar la indemnización global al Instituto y este quedará liberado de cualquier obligación en materia de pensiones.³⁶²

4.1.3 Procedimiento para la solicitud de obtención de la pensión de los trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz

El procedimiento de acuerdo con la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz indica que el patrón deberá remitir al Instituto durante el mes de enero de cada año, un ejemplar de su presupuesto de egresos respectivo debidamente aprobado o, en el caso de que algún organismo no lo tuviere, deberá enviar provisionalmente la plantilla de personal de base y de confianza o una relación del personal con nombramiento sujeto al pago de las cuotas. Además, se establece que pondrán en conocimiento del Instituto, dentro de los 15 días siguientes: las altas y bajas o movimiento de cotización de los trabajadores; los nombres de los familiares o derechohabientes que los trabajadores deben señalar para disfrutar de los beneficios que la ley concede (dentro de los quince días siguientes a la fecha de toma de posesión del trabajador).³⁶³

También establece que los funcionarios y empleados designados por el patrón para el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley serán responsables de los daños y perjuicios que ocasionen al Instituto por omisiones, demoras o incorrección de las informaciones que deban suministrar.³⁶⁴

Así mismo se determina que los recursos para cubrir el costo de las prestaciones establecidas en esta ley y los gastos de administración correspondientes se obtendrán de las cuotas y aportaciones que están obligados a pagar los trabajadores y el patrón. Los gastos administrativos referidos nunca excederán del 1.68% del total de los sueldos de cotización que se generen en el año fiscal correspondiente; lo no ejercido deberá destinarse a la reserva técnica. Los recursos que ingresen al instituto por concepto de cuotas y aportaciones y la reserva técnica,

³⁶² *Ibidem*, Artículo 59.

³⁶³ *Ibidem*, Artículo 7.

³⁶⁴ *Ibidem*, Artículo 7.

se podrán utilizar para cubrir las prestaciones establecidas en la Ley a favor de los pensionistas.³⁶⁵

Además, se establece que el importe de las cuotas que el trabajador deberá aportar será el 12% y el patrón deberá cubrir por aportaciones el 20% del sueldo de cotización de sus trabajadores.³⁶⁶

De igual forma la ley contempla que el patrón está obligado a efectuar los descuentos y enterar las cuotas de sus trabajadores, enviar las nóminas y recibos, enterar las aportaciones que como patrón le corresponde, estableciendo que los titulares de las áreas administrativas encargados de cubrir los sueldos y cumplir con las obligaciones serán responsables de los actos u omisiones que realicen en perjuicio del Instituto o de los trabajadores, independientemente de la responsabilidad civil, penal o administrativa que proceda.³⁶⁷

Por otro lado, la ley establece que los servidores públicos que incumplan alguna de las obligaciones que les impone esta ley serán sancionados con multa de cien a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del estado, según la gravedad del caso.³⁶⁸ También prevé que los pagadores y encargados de cubrir sueldos que no efectúen los descuentos que procedan en los términos de la ley serán sancionados con una multa de cien a mil días de salario mínimo general vigente en la Capital del Estado, independientemente de la responsabilidad administrativa, civil o penal en que incurran, sin perjuicio de regularizar la situación de los trabajadores.³⁶⁹

Es importante hacer notar las responsabilidades administrativas que la ley de Veracruz contempla independientemente de las civiles, penales o las que resulten al no cumplirse con la obligación de los pagos de las cuotas y aportaciones de los trabajadores por parte de los Entes públicos, ya que es una cuestión que no sucede en el Estado de Baja California. Además de señalar las responsabilidades de los administrativos de los entes públicos en realizar los pagos y derivados de aquellas acciones u omisiones que estos cometan, la ley de Veracruz prevé una consecuencia legal y administrativa. Este punto debería ser contemplado en el Estado de Baja California para que, independientemente de que se regulen los pagos de los trabajadores de

³⁶⁵ *Ibidem*, Artículo 16.

³⁶⁶ *Ibidem*, Artículo 17 y 18.

³⁶⁷ *Ibidem*, Artículo 20.

³⁶⁸ *Ibidem*, Artículo 103.

³⁶⁹ *Ibidem*, Artículo 104.

confianza del Poder Judicial en aportaciones y cuotas que no se ha realizado en tantos años, los encargados administrativos de realizar estos descuentos, informen a ISSSTECALI al realizar los informes correspondientes y si se omitiera hacerlo, se contemplen consecuencias que los obliguen a no seguir conduciéndose con tanta opacidad y discrecionalidad. Es fundamental que se respeten los derechos de sus trabajadores y se cumpla con lo que la ley ya contempla, es decir, tanto el descuento de las cuotas y aportaciones de los trabajadores de confianza para su jubilación y pensiones como las propias aportaciones que el empleador Poder Judicial debe realizar mensualmente, cumpliendo con lo que la ley establece que le corresponde.

De igual forma la ley de Veracruz establece que en caso de mora en la entrega de las cuotas, aportaciones y descuentos señalados, los Entes Públicos incorporados cubrirán, a partir de la fecha en que los créditos sean exigibles, la tasa de interés más alta que exista en el mercado financiero como recargo sobre las cantidades insolutas, que no podrá ser inferior al 5.00% anual real, e incurrirán además en las sanciones que prescribe esta ley y las demás que resulten aplicables.³⁷⁰

La ley también instituye una pensión móvil para los pensionados de acuerdo con las siguientes características: a) La movilidad consistirá en dar un aumento a los pensionados en la misma fecha en que los Entes Públicos otorguen incremento salarial a los trabajadores en servicio activo; b) El aumento será equivalente al porcentaje real de incremento que reciban los trabajadores en servicio activo, de acuerdo al estudio actuarial a que se refiere esta ley, y c) La movilidad empezará a partir del tercer año en que el trabajador haya entrado en estado de pensionista.³⁷¹

4.1.4 Juicios Derivados del Sistema de Pensiones de los trabajadores al Servicio del Estado de Veracruz

Varios criterios han surgido con relación al Sistema de Pensiones del Estado de Veracruz, en el que la Suprema Corte y Tribunales han interpretado diversas disposiciones y que se han fijado precedentes para la observancia de los derechos humanos de los trabajadores al Servicio del Estado, mismas que se detallarán a continuación:

³⁷⁰ *Ibidem*, Artículo 105.

³⁷¹ *Ibidem*, Artículo 112.

La Acción de Inconstitucionalidad 101/2014,³⁷² resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación promovida por la Comisión nacional de los derechos humanos se impugnaron los artículos 16, 19, 32 y 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el 21 de julio de 2014. Se impugnó el que se obligara a los pensionados a aportar el 12% de su percepción para el fondo de pensiones pues los artículos 16 y 19, en relación con el diverso 17 de la Ley de Pensiones del Estado, trasgreden los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI, inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 24 de la Convención americana sobre derechos humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque vulneran el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y el principio de previsión social, exigiendo a los pensionados en igual forma que a los trabajadores en activo a aportar transgrediendo el derecho a la igualdad en materia de seguridad social y previsión social.

Otro concepto de invalidez hecho valer fue relativo a condicionar al trabajador o a sus familiares derechohabientes de estar al corriente con sus aportaciones para realizar cualquier trámite en el Instituto y que se contempló en el artículo 32 de la Ley impugnada pues se consideró era violatoria de los artículos 1o. y 123, apartado B, fracción XI de la Constitución Federal; así como de la Convención americana de derechos humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al condicionar la realización de trámites ante el Instituto, al pago de las cuotas respectivas, las que deberán estar cubiertas.³⁷³

Además, el concepto de seguridad social entendido como el derecho de los trabajadores y sus familias consagrado tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Federal, representa un compromiso del Estado como ente garante y de la sociedad que respalda a los trabajadores ante eventualidades que limiten el desarrollo de las capacidades laborales del trabajador o de sus familiares.³⁷⁴

También se arguyó que la garantía de seguridad social participa de los principios de evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social, de inmediatez y de subsidiariedad

³⁷² Acción de Inconstitucionalidad 101/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, consultable al 15 de junio del 2023 en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf.

³⁷³ *Op. cit.*, p. 3, consultable en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf.

³⁷⁴ *Op. cit.*, p. 4, consultable en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf.

del Estado, lo que se traduce en que los beneficios de la seguridad social deben aumentarse de sus mínimos de manera progresiva y una vez alcanzado un nivel subsecuente, es imposible retroceder a uno menor.³⁷⁵

Así pues, la Corte estableció que se encontraba ante una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado, en donde se le atribuyen al primero ciertas características como: la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación. Por otro lado, al jubilado o pensionado, ya no se le atribuyen ninguna de estas características, ya que su ingreso solo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización y ya no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no puede esperar una mejora o cambio en sus prestaciones. Finalmente, la aportación que el trabajador en activo hace al fondo de seguridad social, ya sea por solidaridad en cuentas colectivas o en cuentas individuales, para el posterior pago de estos montos de pensión o jubilación, es durante el transcurso de su vida activa y no cuando ya está en esa condición de jubilado o pensionado, esto es, un jubilado o pensionado no aporta para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro vayan a estar en esa condición.³⁷⁶

De lo anterior determinó que los pensionados o jubilados se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional para el cobro de aportaciones a los primeros para el monto destinado a cubrir estas mismas pensiones. Que de acuerdo al artículo 1o. Constitucional, en sus párrafos primero y quinto, se establece el principio de igualdad y no discriminación el cual, para ser limitado o configurado por parte del legislador mediante la generación de un trato desigual para personas iguales o igual para personas desiguales, tienen que encontrar una justificación constitucionalmente legítima, en especial cuando la distinción entre tipos de sujetos es realizada por la misma Constitución, como en el caso ya analizado del artículo 123. Sin embargo, el Tribunal consideró que la justificación no

³⁷⁵ *Op. cit.*, p. 4, consultable en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf

³⁷⁶ *Op. cit.*, p. 33, consultable en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf

se encuentra en la Constitución Federal, ni es posible desprenderla de las convenciones aplicables al caso que se analizó.³⁷⁷

Además estableció que aun cuando la Ley impugnada desde la exposición de motivos se haya justificado de manera extensa y puntual la mala situación financiera en que se encuentra el Instituto de Pensiones del Estado y la necesidad del establecimiento de un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones para con ello asegurar la viabilidad económica de dicho Instituto y del cobro futuro de las pensiones, lo que posteriormente se avaló por el Congreso Local en el procedimiento legislativo, si bien es una situación grave de la cual se deben encontrar soluciones, no constituye una finalidad constitucional legítima para limitar o desaparecer la distinción analizada entre jubilados o pensionados y trabajadores en activo y generar un trato igual en lo que corresponde a las aportaciones para el fondo de pensiones del Estado por lo que declaró la invalidez del Artículo 16 en su parte normativa, 19 en su totalidad de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz³⁷⁸.

Por otro lado, en cuanto al concepto de invalidez hecho valer respecto del Artículo 32 de la Ley de Pensiones relativo a establecer que al no estar al corriente las cuotas de seguridad social no podría darse ningún trámite ante el Instituto consideró que esto limita el acceso del trabajador y de sus familiares al derecho a la seguridad social, máxime cuando el obligado a efectuar los descuentos y enterar al Instituto dichas cuotas es el patrón, como lo establece el artículo 20 de la misma Ley. Que existen mecanismos y sistemas que pueden asegurar el pago de las cuotas, cuando se habla de órganos del Estado, como la retención de participaciones, el cobro de multas o cualquier otro que incentive al cumplimiento de estas atribuciones sin restringir el acceso de los trabajadores o de sus familiares al derecho a la seguridad social por lo que determinó procedente declarar la invalidez del Artículo 32 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.³⁷⁹

³⁷⁷ *Op. cit.*, p. 34, consultable en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf

³⁷⁸ *Op. cit.*, p. 34-35, párrafo 43-44, consultable al 03 de noviembre del 2023 en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf

³⁷⁹ En esta Acción de Inconstitucionalidad la Corte realizó un análisis específico al artículo 123 de la Constitución que establece las bases mínimas para la seguridad social, fijando los rubros mínimos que debe cubrir incluyendo el concepto de jubilación. Determinó que los demás elementos que se contienen en el apartado B del artículo 123 se refieren a derechos, garantías y bases mínimas de los trabajadores en activo, tales como duración de la jornada diaria, días de descanso, vacaciones, escalafón, salarios, etcétera, los cuales no aplican ya a los jubilados o pensionados. Evidenció que la situación de trabajador en activo corresponde a un rango de edades y de años laborales en los que el trabajador se desarrolla con ciertos derechos y expectativas, y que en el momento en el que su vida laboral termina, tales derechos o expectativas de derecho desaparecen. Por ese motivo dio la razón a la

Estos criterios por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron abordados en forma similar en las reformas que se hicieron respecto de la ley de ISSSTECALI de Baja California y que veremos con mayor detenimiento más adelante en el apartado correspondiente, que derivó de la Acción de inconstitucionalidad 19/2015 que han ido sentando las bases para salvaguardar el derecho de Seguridad Social; en el caso particular en Baja California también se declaró la invalidez en cuanto al cobro de pensiones a los jubilados así como la diferenciación de los trabajadores en activo de los trabajadores pensionados determinaciones que se consideran correctas porque estas disposiciones legales de las cuales se declaró su invalidez, claramente contravienen el Art. 1º. Constitucional que establece el principio de igualdad y no discriminación y el legislador adoptó un trato igual para personas desiguales; en el caso particular del Estado de Veracruz la Corte determinó que no era justificación para la aprobación de la norma impugnada el que la base para la motivación de esta disposición legal fuera la mala situación financiera en el Sistema de Pensiones y con ello establecer un porcentaje de aportación por parte de los jubilados para el fondo de pensiones, porque esta solución para equilibrar su sistema pensionario violenta el derecho de Seguridad Social de estos trabajadores, además de contravenir la Constitución Federal, Leyes y Tratados Internacionales. El otro concepto de invalidez determinado por la Corte y que de igual forma fue invalidado en el Estado de Baja California, fue la relativa a condicionar los servicios, para el trabajador o sus familiares derechohabientes si no se encontraban pagadas las cuotas y aportaciones en su totalidad, lo que también fue acertado por parte de la Corte porque esa condición no puede ser una limitante para que tanto los trabajadores o sus familiares puedan efectuar sus trámites ante el Instituto pues esto equivaldría a limitar el derecho a su seguridad social además de existir otros mecanismos para poder garantizar el pago de las mismas sin restringir el acceso a ese derecho.

Otro criterio jurisprudencial definido por el Pleno en materia del Trabajo del Séptimo Circuito, relativo a las pensiones en el Estado de Veracruz que a continuación me permito transcribir y que forma parte de la Contradicción de Tesis 2/2017:

PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS ARTÍCULOS CUARTO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY NÚMERO 287 RELATIVA, QUE

CNDH en el sentido de que ambas situaciones, la de los trabajadores y la de los pensionados, son distintas, ya que se refieren a un estatus diferenciado por la misma Constitución. Las consideraciones a las que arribó resultaron novedosas en el que la Suprema Corte ponderó una situación desigual entre el trabajador en activo y el pensionado, además de aludir a la progresividad de la garantía de seguridad social.

MODIFICAN LAS CONDICIONES PARA OBTENER LAS PENSIONES POR JUBILACIÓN Y POR VEJEZ DE LOS TRABAJADORES QUE ADQUIRIERON LA CALIDAD DE DERECHOHABIENTES AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Los preceptos citados, al disponer como requisitos para obtener la pensión por jubilación de los trabajadores que adquirieron la calidad de derechohabientes al 31 de diciembre de 1996, tener 30 años de servicios y contar cuando menos con una edad de 53 años; y, para acceder a la pensión por vejez, tener 60 años de edad y al menos 15 de servicio, violan el principio de irretroactividad de la ley, habida cuenta que desconocen el reconocimiento que el legislador local hizo en los transitorios segundo y quinto de la Ley Número 20 de Pensiones del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial local el 9 de noviembre de 1996, así como en los transitorios primero y cuarto del Decreto Número 2 por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Número 20 referida, publicado en el indicado medio de difusión oficial el 26 de noviembre de 2007, de los que se colige el derecho para que los trabajadores y sus familiares que hayan adquirido la calidad de derechohabientes al 31 de diciembre de 1996, obtengan sus pensiones por jubilación y por vejez, conforme a los requisitos y condiciones que establecen los ordenamientos abrogados, que para el caso de jubilación son 30 años o más de servicios, cualquiera que sea su edad, y para vejez 55 años de edad y 15 de servicio (Tesis PC.VII.L. J/7 L).³⁸⁰

En esta resolución que derivó en la Jurisprudencia que precede, se analizaron los transitorios de la modificación de los artículos 4 y 9 de la Ley denominada 287, mediante los cuales se modificaban las condiciones para los requisitos de jubilación y la calidad de vejez a los que habían adquirido la calidad de derechohabientes al 31 de diciembre de 1996 se consideró que se violaba el principio de irretroactividad de la ley, pues ya se había realizado un reconocimiento en la Ley de Pensiones mediante el Decreto número 2 que había sido publicado el 26 de noviembre del 2007 y que consistió en que a que los trabajadores y familiares que hubieran adquirido la calidad de derecho habiente al 31 de diciembre de 1996 obtendrían sus pensiones por jubilación y vejez conforme a los requisitos y las condiciones que se establecían en las leyes abrogadas, es decir, la nueva ley establecía mayores requisitos que eran en perjuicio directo de los trabajadores o sus familiares, al acceder a alguna de estas formas de pensiones que conforme la ley era procedente solicitarlas.

Otro criterio jurisprudencial se desprende de la Contradicción de Tesis 200/2020 resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la cual surgió la Tesis bajo el rubro: “PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA

³⁸⁰ Tesis PC.VII.L. J/7 L, Registro Digital: 2014934, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Jurisprudencia, Tomo III, Libro 45, Agosto de 2017, página 1870.

LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.³⁸¹”

Esta Contradicción fue derivada del criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 507/2018, el cual dio origen a la tesis aislada I.1o.A.212 A (10a.), de título y subtítulo: “*PENSIONES OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) ES INAPLICABLE PARA FIJAR SU CUOTA DIARIA*”³⁸² y el criterio d Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo directo 207/2019 (cuaderno auxiliar 325/2020), el cual dio origen a la tesis aislada (IV Región) 1o.11 A (10a.), de título y subtítulo: “*UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA). ES APLICABLE PARA CALCULAR EL INCREMENTO DE LAS PENSIONES JUBILATORIAS OTORGADAS POR EL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, CONFORME A SU LEY VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001*”.³⁸³

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que el monto máximo de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización y no en el salario mínimo. Consideró lo anterior debido a que el salario mínimo es la remuneración mínima a que tiene derecho todo trabajador con motivo de las labores desempeñadas, establecido como un derecho irreductible por el artículo 123 de la Constitución Federal. Que a fin de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo, el Constituyente Permanente aprobó la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, con la que se implementó la creación de la Unidad de Medida y Actualización, expresada en moneda nacional, que sustituyó al salario mínimo como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores, en términos de lo previsto en el artículo 26, apartado B, de la Constitución General. Acorde a dicha reforma en el artículo 123, apartado A, fracción VI,

³⁸¹ Tesis 2ª/J.30/2021, Registro:2023, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, 2ª. Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Administrativa, p. 299.

³⁸² Tesis I.1o.A.212 A, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2709, con número de registro digital: 2019879.

³⁸³ Tesis (IV Región)1o.11 A (10a.), Número de Registro digital: 2022113, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 1003.

constitucional se estableció que el salario mínimo no puede ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, lo cual implica que el Constituyente Permanente prohibió al legislador ordinario continuar empleándolo como referencia para el pago de obligaciones, entre otras, aquellas de naturaleza civil, mercantil, fiscal y administrativa, entre las que se encuentran las cuotas y aportaciones de seguridad social.³⁸⁴

La Corte refirió que aunque la pensión jubilatoria constituye un derecho de seguridad social que deriva de la existencia de un vínculo laboral, en términos del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución, al cual los trabajadores del Estado tienen derecho una vez que cumplen con los requisitos de edad y años de servicio previstos legalmente, el aspecto relativo a su cuantificación, al no referirse a alguno de los requisitos que condicionan el otorgamiento del beneficio jubilatorio, corresponde a la materia administrativa y no a la laboral, de ahí que el monto máximo de la pensión jubilatoria establecido en los artículos 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y 7 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una medida o referencia ajena a la naturaleza de lo que es el salario mínimo, y por tanto, debe cuantificarse a razón de diez veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.³⁸⁵

Finalmente determinó que si se considera que el monto máximo de las pensiones debe calcularse con base en el salario mínimo, llevaría a estimar que el monto máximo del salario de cotización también debe determinarse con base en el salario mínimo, lo cual se traduciría, en todo caso, en un incremento a las cuotas y aportaciones de seguridad social a cargo de las y los trabajadores, así como de la parte patronal, lo cual, lejos de favorecer la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, podría constituirse en un obstáculo para lograr su incremento y recuperación.

Los criterios antes analizados muestran la posición que se ha ido adoptando por la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se han determinado diferentes aspectos para el

³⁸⁴ *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 1003, con número de registro digital: 2022113.

³⁸⁵ *Op. cit.*, Registro Digital: 2022113, *Semanario Judicial de la Federación*, 11 de septiembre de 2020.

tratamiento de las pensiones y jubilaciones para los trabajadores al Servicio del Estado, y que sientan las bases para los distintos sistemas estatales de pensiones, incluido el Estado de Baja California, en el que se contempla el criterio de utilizar como unidad de medida para las pensiones las UMAS y no los salarios mínimos. Encontramos como la Corte por una parte realiza la interpretación constitucional y observa el respeto de los derechos humanos de los trabajadores, pero por otra parte, también busca equilibrar el derecho de los patrones y los sistemas de seguridad, que como hemos visto dependen de viabilidad financiera y presupuestos programáticos atendiendo a los estándares de interpretación de los convenios y tratados internacionales, pero que en el algún punto debe limitarse alguno de ellos para proteger al otro.

4.1.5 Condiciones de los trabajadores del (Poder Judicial) del Estado de Veracruz

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de la Llave, el Poder Judicial establece que tendrán el carácter de servidores públicos de confianza los titulares de los órganos, los secretario de Acuerdos, los secretarios de Estudio y Cuenta, los secretarios de Sala, los actuarios, los administradores de causa judicial, los auxiliares de Sala, la persona o personas designadas por su presidente para auxiliarlo en las funciones administrativas o asistencia personal, los directores generales, los directores de área, subdirectores, jefes de departamento, asesores, cajeros, pagadores, los de seguridad y todos aquellos que tengan a su cargo funciones de vigilancia, control, manejo de recursos, adquisiciones o inventarios.³⁸⁶

Los servidores públicos del Poder Judicial no previstos en el párrafo anterior y que sean considerados de base se registrarán por la Ley Estatal del Servicio Civil.³⁸⁷

Para los trabajadores de Confianza del Poder Judicial es aplicable la Ley que establece las bases normativas para expedir las condiciones generales de trabajo a las que se sujetarán los trabajadores de confianza de los poderes públicos, organismos autónomos y municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, denominada Ley número 545 y que incluyen a los que forman parte del Poder Judicial.³⁸⁸

Esta ley se ajusta a las disposiciones que presenta el régimen laboral mexicano conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

³⁸⁶ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Artículo 207.

³⁸⁷ *Ibidem*, Artículo 208.

³⁸⁸ Ley No. 545, publicada en la Gaceta Oficial, Veracruz, Febrero del 2003, consultable en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONDICIONESTRABAJO.pdf>.

especialmente en el apartado B), que señala a los trabajadores al Servicio del Estado ya que los empleados de confianza al servicio del Estado de Veracruz, carecían de una normatividad adecuada, precisa y definida para su protección y por ello el Estado de Veracruz con el propósito de fortalecer y asegurar los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado (Poderes Públicos, Organismos Autónomos y Municipios), entre ellos los del Poder Judicial, expidió esta ley que obliga a estos entes públicos a establecer las condiciones generales de trabajo de los funcionarios y trabajadores de confianza a su servicio, fijando primordialmente derechos, obligaciones y el procedimiento para la determinación de responsabilidades en que puedan incurrir, contemplando la protección al salario y las prerrogativas de la seguridad social.³⁸⁹

Asimismo en esta Ley se considerará trabajador de confianza a toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, por elección popular, nombramiento debidamente expedido por figurar en la nómina de trabajadores eventuales, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de confianza dentro de las entidades públicas (Poderes Públicos, Organismos autónomos y municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave), que realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización.³⁹⁰

El dispositivo legal en comento establece que las entidades públicas expedirán las condiciones generales de trabajo que deberán contener: las categorías de trabajadores que serán considerados de confianza, jornada de trabajo, días descanso, periodos vacacionales, criterios para las percepciones ordinarias, extraordinarias y gratificaciones de los trabajadores de confianza que deberán ser tomados en cuenta conforme a las disposiciones presupuestales aplicables.³⁹¹

El presidente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Veracruz es la autoridad competente para expedir las condiciones generales del trabajo para los trabajadores de confianza.

En la referida ley se establece que las condiciones generales de trabajo deben ser acordes con la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales y los trabajadores de confianza

³⁸⁹ Ley que establece las bases normativas para expedir las Condiciones Generales de trabajo a los que se sujetarán los trabajadores de confianza de los Poderes públicos, organismos autónomos y municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015, consultable al 08 de abril del 20203 en: <https://www.segobver.gob.mx/juridico/libros/159.pdf>.

³⁹⁰ Ley No. 545, *op. cit.*, Artículo 2.

³⁹¹ *Ibidem*, Artículo 3.

disfrutarán de las medidas legales de protección al salario y de los beneficios de la seguridad social que los proteja, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.³⁹²

Derivado de la Ley para las bases normativas de las condiciones generales de los trabajadores de confianza, en cumplimiento al Transitorio Tercero, el 31 de marzo del 2003, se publicó en la Gaceta Oficial No. 64 del Estado de Veracruz, las Condiciones Generales de Trabajo de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Veracruz (modificado mediante Gaceta 82 de fecha 24 de abril del 2003)³⁹³ teniendo como objetivo regular las relaciones del Poder Judicial con sus trabajadores de confianza.

En las referidas Condiciones Generales de confianza se determina en su cláusula tercera quienes se consideran trabajadores de confianza y da un catálogo de los mismos, pero se manifiesta que independientemente de la clasificación que se realiza, se consideran trabajadores de confianza a todos aquellos servidores públicos del Poder Judicial, que tengan funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes o inventarios, investigación científica, asesoría o consultoría y se establece que los nombramientos como trabajadores de confianza serán otorgados por el Consejo de la Judicatura³⁹⁴ y que deberán reunir los requisitos que se establece en la Ley del Servicio Civil para los trabajadores de Base.

De lo anterior se tiene que las referidas Condiciones Generales del Trabajo para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Veracruz establece: jornada de trabajo, días de descanso, periodos vacacionales y el salario; además prevé que en términos de lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley Estatal del Servicio Civil, los trabajadores de confianza tienen derecho al pago de las prestaciones que se consignan en las Condiciones Generales de Trabajo para los trabajadores de base, salvo aquellas que tengan relación con la estabilidad en el empleo.³⁹⁵

³⁹² Ley No. 545, Artículos 5 y 8.

³⁹³ Condiciones Generales de los Trabajadores de Confianza del Poder Judicial del Estado de Veracruz, consultable al 6 de abril del 2023 en https://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/otros/CONDICIONES%20GRALES%20TRAB%20PJ_UDICIAL.pdf

³⁹⁴ Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores del Confianza del Poder Judicial, 2003, Cláusula tercera, consultable al 6 de abril del 2023 en: https://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/otros/CONDICIONES%20GRALES%20TRAB%20PJ_UDICIAL.pdf

³⁹⁵ Condiciones generales, *op. cit.*, Cláusula Vigésima Segunda.

A diferencia de los otros Estados analizados, ninguno contempla como en el Estado de Veracruz la obligación de bases normativas para que las entidades públicas establezcan las Condiciones Generales de trabajo para sus trabajadores de confianza, lo cual como se analizó en otros capítulos, esto si acontece con los trabajadores del Poder Judicial de la Federación que cuentan con las Condiciones Generales para sus trabajadores de confianza y que sería positivo que en el Estado de Baja California se reglamentara. Pues no solo es para los trabajadores de confianza del Poder Judicial, sino para los trabajadores de confianza de los poderes públicos, organismos autónomos y municipios de las distintas entidades públicas, quienes tienen obligación de proteger los derechos de sus trabajadores y que, aunque no es motivo de este trabajo de investigación padecen de problemas similares en el Estado de Baja California al momento de querer acceder a su derecho de seguridad social, incluidas sus pensiones y que considero fue atinada la introducción de este dispositivo legal en el Gobierno de Veracruz, con el propósito de darles mayor certeza para la protección de sus derechos laborales y las prerrogativas, incluidas las de Seguridad Social.

Así tenemos que dentro de la Ley del Servicio Civil del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se establecen las obligaciones de los trabajadores de base y de las Entidades Públicas, en las que se encuentran incluido el Poder Judicial³⁹⁶ y entre esas obligaciones está la de cubrir puntualmente las aportaciones que les corresponda, para que sus trabajadores reciban los beneficios de seguridad y servicios sociales del régimen al que estén incorporados³⁹⁷, que en este caso se refiere a los trabajadores de base y de confianza que conforme a la ley, les corresponden los beneficios de Seguridad Social, entre ellos los de pensiones.

Por último, para los trabajadores de base dentro del Poder Judicial del Estado de Veracruz, se tienen establecidas las Condiciones Generales del trabajo que se actualizan con el Poder Judicial para el cumplimiento de las obligaciones que se tienen y el respeto de sus derechos laborales.

³⁹⁶ Ley del Servicio Civil del Estado de Veracruz, Artículos 29 y 30, consultable al 06 de abril del 2023 en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/SCIVIL140716.pdf>.

³⁹⁷ *Ibidem*, Artículo 30 f. V.

4.1.6 Proceso del Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz

Durante los seis años de gobierno de Javier Duarte se incrementó desproporcionadamente el monto de la deuda pública. Considerando pasivos de todo tipo, en julio de 2016 la deuda pública ascendía a 166,744 millones de pesos (mdp).³⁹⁸

En el 2017, se hizo un diagnóstico sobre la situación de las pensiones del Estado de Veracruz. En él se refirió que a pesar de que se había realizado una importante reforma en el 2014, se seguían presentando problemas que seguían amenazando la sostenibilidad del sistema de pensiones. Entre las causas: la excesiva injerencia por parte del Gobierno Estatal se cuestionaba la autonomía de gestión de la institución, los órganos de gobierno del IPE no habían realizado las acciones pertinentes para que los deudores del Instituto cumplan con sus obligaciones financieras, se habían permitido que algunas propiedades comerciales arrojen pérdidas, así como la invasión de un importante número de bienes inmuebles que son propiedad del instituto. Asimismo, las cuotas de trabajadores y las aportaciones de los patrones resultan insuficientes para asegurar el equilibrio presupuestal. Además, se señalaba que los procedimientos utilizados por los órganos de control y vigilancia del Gobierno Estatal habían sido ineficaces para que los deudores del instituto reintegraran lo que deben y para denunciar aquellos daños patrimoniales ocasionados a la institución.³⁹⁹

De acuerdo con el Plan Veracruzano de Desarrollo 2019-2024, en concordancia con la Ley de Disciplina Financiera que obliga a las entidades federativas y a los municipios a ejecutar una Política Fiscal que permita mantener balances presupuestarios sostenibles, la administración estatal se comprometió a mantener balances presupuestarios equilibrados a fin de atender las obligaciones para la provisión de bienes y servicios que garanticen los derechos humanos, económicos, sociales y políticos.⁴⁰⁰

³⁹⁸ Barcelata Hilario, *Crisis y Derrumbes de las Finanzas Públicas Veracruz 2010-2016*, Oficina de Programa de Gobierno, Gobierno del Estado de Veracruz, 2018, p.13.

³⁹⁹ LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, Comisión Especial para estudiar y proponer alternativas a la problemática del Instituto de Pensiones del Estado (IPE), 2017, consultable al 08 de diciembre del 2022 en:

https://www.legisver.gob.mx/parlamentoAbierto/parlamentoALXIV/IPE_Diagn%C3%B3stico4_27-06-2017-.pdf.

⁴⁰⁰ Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2023, Estado de Veracruz, consultable al 04 de abril del 2023 en: www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/Manual-de-programacion-y-presupuestacion-ejercicio-fiscal-2023.pdf.

Además los artículos 5 y 6 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios el Proyecto de Presupuesto de Egresos, que incluye el Presupuesto del Poder Judicial se deberá elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos.

Dicho Proyecto debe incluir los objetivos y las metas anuales, así como las estrategias para alcanzarlos, considerando para ello los procesos de Planeación y Programación vinculados a los Indicadores del Desempeño de las Categorías Programáticas a cargo de los Operadores del Gasto a cargo de cada ente público.

Los Proyectos de Presupuestos de Egresos se realizan a través del SEFIPLAN de la Secretaría de Finanzas y Planeación, el cual para el ejercicio fiscal 2023, se integró con 2 planes simultáneos: el Sistema Integral de Planeación Financiera y el Nuevo Sistema Financiero.

Para un debido presupuesto los entes públicos deben apegarse a los límites establecidos en la Ley de Disciplina Financiera, Ley de Austeridad para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Código Financiero, y a lo establecido en el Decreto de fecha 11 de febrero de 2019 el que insta los Lineamientos Generales de Austeridad y Contención del Gasto para el Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, las Dependencias, OPD's, Fideicomisos, Poderes y Organismos Autónomos, debiendo sujetarse a la asignación del presupuesto de acuerdo al techo presupuestal que establezca la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave.⁴⁰¹

No obstante, el importe destinado en el Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz para los Poderes Legislativo y Judicial, así como para los Organismos Autónomos ascendió a la cantidad de \$11,241,600,389.00 (Once mil doscientos cuarenta y un millones seiscientos mil trescientos ochenta y nueve pesos 00/100) mismo que se integró de la siguiente forma:⁴⁰²

⁴⁰¹ Manual de Programación y Presupuesto, *op. cit.* p. 4.

⁴⁰² Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023 del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, Artículo 13, consultable al 05 de abril del 2023 en: www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2022/11/TOMO-II.-Iniciativa-de-Ley-de-Ingresos-y-Proyecto-de-Decreto-2023.pdf.

Poderes y Organismos Autónomos	Subsidio Estatal		Subsidio Federal		Total
	Recursos Fiscales	Participaciones Federales	Recursos Federales		
	Gasto Corriente		Gasto Corriente	Gasto de Capital	
Poderes	284,192,352.00	2,440,721,012.00	11,000,000.00	0.00	2,735,913,364.00
Legislativo	284,192,352.00	491,827,905.00	0.00	0.00	776,020,257.00
Judicial	0.00	1,948,893,107.00	11,000,000.00	0.00	1,959,893,107.00
Organismos Autónomos	0.00	5,660,157,489.00	2,803,043,613.00	42,485,923.00	8,505,687,025.00
Comisión Estatal de Derechos Humanos	0.00	70,437,060.00	0.00	0.00	70,437,060.00
Organismo Público Local Electoral	0.00	550,120,000.00	0.00	0.00	550,120,000.00
Órgano de Fiscalización Superior	0.00	194,717,582.00	0.00	0.00	194,717,582.00
Universidad Veracruzana	0.00	3,064,402,960.00	2,737,537,789.00	42,485,923.00	5,844,426,672.00
Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	0.00	47,848,364.00	0.00	0.00	47,848,364.00
Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas	0.00	19,300,900.00	0.00	0.00	19,300,900.00
Fiscalía General del Estado	0.00	1,546,733,597.00	65,505,824.00	0.00	1,612,239,421.00
Tribunal Electoral del Estado de Veracruz	0.00	80,597,026.00	0.00	0.00	80,597,026.00
Tribunal Estatal de Justicia Administrativa	0.00	86,000,000.00	0.00	0.00	86,000,000.00
Total	284,192,352.00	8,100,878,501.00	2,814,043,613.00	42,485,923.00	11,241,600,389.00

Fuente: Tomada de la Ley del Presupuesto de Egresos Ejercicio Fiscal 2023 del Estado de Veracruz.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave para el ejercicio fiscal 2023 se estableció para el Poder Judicial la cantidad de \$1,959,893,107.00 pesos (Un mil novecientos cincuenta y nueve millones, ochocientos noventa y tres mil ciento siete pesos 00/100), del cual se incluye el concepto de Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas por el monto de \$14,937,440.00 pesos (catorce millones novecientos treinta y siete mil cuatrocientos cuarenta pesos 00/100) el cual incluyó el importe de \$11,000,000.00 (once millones de pesos) correspondiente al Recurso Federal del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública sujeto a la definición por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, me permito anexar las tablas que contemplan los rubros antes referidos:⁴⁰³

Concepto	Importe (Pesos)
Servicios Personales	1,703,586,071.00
Materiales y Suministros	19,338,833.00
Servicios Generales	220,930,663.00
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	14,937,440.00
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	600,100.00
Inversiones Financieras	500,000.00
Total	1,959,893,107.00

Fuente: Tomada de la Ley del Presupuesto de Egresos Ejercicio Fiscal 2023 del Estado de Veracruz

⁴⁰³ Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023 del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, Artículo 15, consultable al 05 de abril del 2023 en: www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2022/11/TOMO-II.-Iniciativa-de-Ley-de-Ingresos-y-Proyecto-de-Decreto-2023.pdf.

Distribución	Importe (Pesos)
Tribunal Superior de Justicia	414,866,830.00
Tribunal de Conciliación y Arbitraje	93,559,833.00
Consejo de la Judicatura	1,403,554,867.00
Centro Estatal de Justicia Alternativa	47,911,577.00
Total	1,959,893,107.00

Fuente: Tomada de la Ley del Presupuesto de Egresos Ejercicio Fiscal 2023 del Estado de Veracruz

Conforme a sus competencias y en los términos señalados en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la distribución por concepto de gasto será aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado y por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, siendo el Pleno del Tribunal del Poder Judicial del Estado de Veracruz de acuerdo con su Ley Orgánica el encargado de aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, con base en los anteproyectos que le remitan las Salas que lo integran; conocer de la cuenta pública documentada del ejercicio fiscal del año anterior y atender las observaciones y recomendaciones que le formule el Órgano de Fiscalización Superior, respecto del ejercicio de su presupuesto, en los términos que establezca la ley.⁴⁰⁴ Asimismo, la rendición de cuentas y el resultado del ejercicio del gasto se sujetarán a las disposiciones de la Ley Orgánica referida.

Una vez aprobado el Proyecto de Ingresos y el Presupuesto de Egresos por el SEFIPLAN este es presentado ante el Congreso del Estado de Veracruz, a fin de que sea examinado, discutido y, en su caso, aprobado el presupuesto en relación con ingresos y egresos del año siguiente, mismo que deberá ser presentado entre el seis y diez de noviembre por el Gobernador del Estado. Cuando sea año de renovación del Congreso, el Gobernador del Estado tendrá los primeros quince días hábiles del mes de noviembre para presentar el presupuesto. En caso de que el día diez de noviembre sea inhábil, el término se trasladará al día hábil inmediato siguiente.⁴⁰⁵

⁴⁰⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, Artículo 17, f. VIII, IX y X, consultable al 04 de abril del 2023 en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPJ16032021F.pdf>.

⁴⁰⁵ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, Artículo 6 f. I, consultable al 5 de abril del 2023 en: <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPL30032023.pdf>.

4.1.7 Estado actual del sistema estatal de pensiones en el Estado de Veracruz

En 2020 se presentaba un déficit en el sistema de pensiones del Estado de Veracruz a través del IPE (Instituto de Pensiones del Estado), por lo que se destinaron 3,300 millones de pesos de recursos locales como subsidio para el Organismo y poder pagar a los pensionados. De estimaciones del Gobierno Estatal, en el 2030 a relación de trabajadores en activo y pensionados sería de 2.9 a 1, respectivamente sin políticas públicas inmediatas que causarían un gasto de 5,000 millones de pesos para el déficit de pensiones. Conforme a esas proyecciones se establecía que en el 2050 tendría que poner 10,000 millones de pesos, para que el IPE fuera viable financieramente por lo que se planeaba la posibilidad de aumentar en un futuro las aportaciones patrón-trabajador para paliar a corto y mediano plazo la crisis estatal de pensiones.⁴⁰⁶

Sin embargo, para el 2022 se definieron 3 objetivos, 10 estrategias y 20 líneas de acción en el Programa del Instituto de Pensiones Estatal del Estado de Veracruz y uno de los aspectos de vital importancia enmarcados en el Programa Institucional es coadyuvar al cumplimiento de la política pública en materia de Seguridad Social, no solo en el aspecto financiero sino también en el sentido social. Se indicó que un rasgo que distingue a la Administración del Instituto y al Programa Institucional de los anteriores, es que el actual sistema de pensiones y jubilaciones es visto como una expresión de la seguridad social a la que tienen derecho las y los trabajadores, y, en consecuencia, las cuotas y aportaciones son de importancia financiera. También se contempló que, para lograr esta nueva perspectiva, era necesaria la participación, el interés y el compromiso de las áreas operativas y del personal del Instituto. Al ser un cambio una labor de todas y todos, lleva a la Institución a contener el incremento de los recursos adicionales, evitando aumentos sobresalientes en los renglones del gasto e incentivando estrategias que se traduzcan en la obtención de otros ingresos.⁴⁰⁷

Así tenemos que al comparecer el Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (SEFIPLAN) ante el Congreso del Estado aseguró que se logró contener el gasto de operación con el 23.6% menos que en el 2021. Determinó que los resultados

⁴⁰⁶ Nolasco, Santiago, Veracruz destina 3,300 millones de pesos para el déficit del Instituto de Pensiones, *El Economista*, 2021, consultable a al 08 de diciembre del 2022 en: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Veracruz-destina-3300-millones-de-pesos-para-el-deficit-del-Instituto-de-Pensiones--20210204-0126.html>.

⁴⁰⁷ Gobierno del Estado de Veracruz, Programa Institucional el Instituto de Pensiones de Veracruz, Ejercicio 2022, p. 5, consultable al 08 de diciembre del 2022 en: http://www.veracruz.gob.mx/ipe/wp-content/uploads/sites/20/2022/03/Programa_Institucional_IPE_2022.pdf.

de la política de austeridad eran innegables y aunque reconoció que la deuda actual del Estado es de 74 mil 159 millones 100 mil pesos, indicó que al inicio de la administración estatal la deuda total que había sido heredada era de 87 mil 207 millones 200 mil pesos, por lo que se ha logrado reducir más de 13 mil 048 millones de pesos.⁴⁰⁸

Asimismo, el funcionario mencionó que se recibió un Estado que financieramente se veía imposible de rescatar, ya que había arcas vacías y deudas exorbitantes como consecuencia de los malos gobiernos que los antecedieron. Puntualizó que se han pagado más de 16 mil 356 millones de pesos, los cuales se desglosan de la siguiente manera: Pago de créditos fiscales por un monto de 12 mil 950 millones 475 mil 823 pesos; pago total de controversias municipales por un monto de 2 mil 563 millones 317 mil 639 pesos, y pago por concepto de juicios con un monto de 842 millones 280 mil 882 pesos. Manifestó que se logró congelar la tasa en 6.4%, obteniendo un ahorro en pago de intereses de casi 338 millones de pesos tan solo en 2022. Señaló que los reportes del Sistema de Alertas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por noveno trimestre consecutivo calificó a Veracruz en verde y tan solo en cuatro años, han recibido 15 calificaciones al alza: HR Ratings este año mantuvo la calificación en BBB+, mejorando a perspectiva estable, Fitch Ratings y Moody's, reportaron la calificación crediticia de Veracruz en "A" con perspectiva estable, ningún Estado de la República ha logrado esta recuperación en tan poco tiempo.

En cuanto al tema del Sistema de Pensiones indicó que se había prometido rescatar al IPE (Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz) y que así lo están haciendo. Que el compromiso con los 131 mil 641 derechohabientes continúa, las aportaciones de los 98 mil 168 activos están en buenas manos y los pagos puntuales de los 33 mil 473 pensionados están completamente asegurados.⁴⁰⁹

Aun cuando se están logrando avances para abatir el déficit en el Sistema de Pensiones del Estado de Veracruz y se están perfilando en lograr finanzas sanas, la Directora del IPE afirma que el déficit sigue en aumento debido a que el número de pensionados ha crecido en 9% durante los últimos años, contra el 2% en el número de trabajadores en activo que aportan recursos al Instituto. Una de las opciones que se ha planteado ya con la Secretaría de Finanzas y Planeación

⁴⁰⁸ Molina Itzel, Diario de Xalapa, Noviembre 2022, consultable al 06 de abril del 2023 en: <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/comparecencia-del-secretario-de-finanzas-y-planeacion-de-veracruz-cuales-fueron-las-cifras-9230395.html>.

⁴⁰⁹ Molina Itzel, Diario de Xalapa, Noviembre 2022, *op. cit.*

es la necesidad de que los ayuntamientos regularicen a sus trabajadores ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e incluso la propia administración central, de ir incorporando la Seguridad Social a otros trabajadores, además de que el Instituto ha ampliado los ingresos para ir compensando el Déficit.⁴¹⁰

Se tiene como datos importantes, además de los referido en párrafos anteriores, la entrevista que se realizó al Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz el 31 de mayo del 2023, en el que manifestó que el sistema de pensiones del Estado de Veracruz tenía del 2014 al 2016 un fondo de reserva técnico importante cuando los trabajadores activos eran mayor a los pensionados. También señaló que llegaron a tener una reserva por alrededor de 8,000 millones de pesos pero que, derivado de lo sucedido en la administración del Gobernador Javier Duarte y que ha sido referido en apartado anterior, el Gobierno no administró lo que ya estaba presupuestado para el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz, por lo que el Instituto de Pensiones tuvo que tomar dinero de su reserva técnica. Al llegar este nuevo Gobierno la reserva técnica tenía cerca de 1,220 millones de pesos.⁴¹¹

Explicó que como recibieron una reserva técnica con muy pocos recursos y además, se les había dejado de pagar a los pensionados, el tema de las pensiones se volvió en el tema prioritario para esta Administración. Se buscó y se esforzó en no tocar la reserva técnica, seguir ministrando al Instituto de Pensiones más recursos y han logrado a la fecha tener cerca de 3,200 mil millones de pesos al Instituto de Pensiones entre recursos federales y recursos fiscales cada año desde el 2019 hasta este año y han logrado recuperar la reserva técnica a 2,200 millones de pesos a marzo del 2023.

Otro dato importante que se derivó de la entrevista al funcionario antes mencionado, es que detectó que los factores principales que provocaron el Déficit de su Sistema de Pensiones eran principalmente una mala Administración, corrupción, un desaseo total y refirió que:

”... en su momento hubo épocas en que se metía a lo que le llamamos la licuadora, es decir, todos los fondos ya sean federales, estatales, se llevaban en una sola cuenta general, por ejemplo, si se necesitaba pagar a los trabajadores de salud, tomaban de lo que hubiera, sin importar el origen y este desaseo provocó el aumento de la deuda en el Estado de Veracruz especialmente con Javier Duarte quien le dejó de pagar a proveedores, contratistas, a los propios municipios se les dejó de ministrar sus propios fondos federales, no se le pagó a la

⁴¹⁰ García, Ariadna, Diario de Xalapa, Marzo 2023, consultable al 08 de abril del 2023 en: <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/directora-del-ipe-de-veracruz-afirma-deficit-por-menor-numero-de-trabajadores-activos-9797167.html>

⁴¹¹ Entrevista Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz el 31 de mayo del 2023, Lic. José Luis Lima Franco.

Universidad Veracruzana, no se le pagó al ISSSTE, no se le pagó al SAT, todo lo iban mandando a la llamada licuadora e iban tomando de lo que urgía y tomaban para lo que fuera. Llegó un momento en el 2016 que reventó la crisis y que provocó la crisis de Pensiones y de todo lo demás, de la deuda bancaria no se dejó de pagar porque había un fideicomiso que garantizaba ese pago. En resumen, por falta de planeación, corrupción, desvío de recursos se originó la crisis en general del Estado y afectó al Sistema de Pensiones.⁴¹²

De lo anterior podemos ver como este problema que el Secretario de Finanzas del Estado de Veracruz refiere derivado de la mala administración de los recursos, actos de corrupción, no es privativo de este Estado, sino que también ha ocurrido en Baja California, como se detallará más adelante. Advertimos que esa mala administración ha llevado a un fondo común o general, sin un debido orden ni etiquetarse debidamente los conceptos, lo que provoca estos desajustes y malos manejos financieros que, como en este caso, llevaron a este Estado a una fuerte crisis financiera y social, derivado de la falta de pago a los pensionados que causaron manifestaciones y protestas y urgieron al Estado a tomarlo como un tema prioritario de su Gobierno.

Es decir, de todos los Estados analizados que se encuentran en situación similar al Estado que ahora se estudia, no han establecido un sistema integral que les permita poder ir abatiendo el déficit en sus sistemas de pensiones, no contemplan disposiciones normativas que contemplen las condiciones generales para los trabajadores de confianza como acontece en el Estado de Veracruz. No han logrado establecer con planes de austeridad y ahorro como en el Estado de Sinaloa ocurre, el que se pueda traducir en una reducción en sus gastos, mejorar tasas de intereses para que, en conjunto, con una adecuada disciplina y planeación financiera logre reducirse el déficit que los ha tenido casi en la quiebra como está ocurriendo en el Estado de Veracruz. Que como se indica por el Secretario de Finanzas de esa Entidad se han logrado congelar intereses, se ha logrado la calificación crediticia del Estado de Veracruz como estable y ha cumplido con el compromiso del Estado que es rescatar el Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz (IPE) que se ha estado logrando por medio de la política de austeridad que han implementado, logrando reducir la deuda del Estado, aunque todavía en vías de recuperación, pero que es el objetivo a lograr, de acuerdo con el sistema estructurado que se ha planteado desde la propia SEFIPLAN y en cuanto al Sistema de Pensiones, la cooperación de todos los que forman parte para lograr ese saneamiento que se requiere a fin de que todos sus trabajadores

⁴¹² Entrevista al Secretario de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, al contestar la pregunta 2, 31 de mayo del 2023.

accedan a su sistema de Seguridad Social de pensiones, sin temor de que al llegar a los supuestos normativos para que les sea otorgada, no se vean privados de la misma, por malos manejos de malas administraciones y falta de compromiso de las entidades públicas obligadas a cumplir con sus aportaciones.

Además, el modelo que puede replicarse en el Estado de Baja California es que en el Estado de Veracruz al elaborar su presupuesto han tenido el cuidado de tomar en cuenta lo que el Instituto de Pensiones requiere como tema prioritario y con lo que les queda de remanente elaborar el resto del Presupuesto. Han logrado mantener un equilibrio y en proceso de recuperación.

Otro rubro que han incorporado para el fortalecimiento de su Instituto de Pensiones es que lograron abatir los pasivos que tenían con los municipios a fin de que pagaran la deuda mediante convenios además de rehabilitar sus propiedades, entre ellos hoteles, propiedades para por medio de esto lograr poco a poco sanear sus finanzas.

El Secretario de Finanzas del Estado de Veracruz resume en 3 elementos que el Gobierno de Veracruz ha establecido para lograr fortalecer al Instituto de Pensiones: a) Compromiso del Estado de Veracruz de presupuestar lo que requiere el Instituto de Pensiones, b) Cobrar los pasivos que tenían con todos (municipios, OPD'S autónomos,) c) Revalorizar los bienes inmuebles para generar más ingresos. Además, establece que se debe tener mucha disciplina en su presupuesto, no pasarse de los gastos y tener un balance presupuestario equilibrado y no deficitario.

Para el Gobierno de Veracruz la clave que han implementado en sus políticas públicas para lograr unas finanzas sanas es la disciplina, austeridad y contención en el gasto han permitido sanear al Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz.

Estas medidas podrían ser incorporadas en el Estado de Baja California a fin de lograr abatir el déficit del sistema de pensiones; ésto aparte de la incorporación que debe realizarse en favor de los trabajadores de confianza del Poder Judicial. Es un requisito indispensable para ello, no gastar más de lo que se contemple de presupuesto y mejorar los ingresos. También es necesario que los elementos para el fortalecimiento del Sistema de Pensiones que han sido considerados en el Estado de Veracruz puedan ser aplicados en el Estado de Baja California: disciplina, austeridad, contención en el gasto y tener como prioridad el tema de las pensiones en sus políticas públicas al momento de realizar su presupuesto anual, incluido el Poder Judicial.

4.2 Factores para lograr superar el déficit presupuestal en el Sistema de Pensiones de Baja California

Hemos observado los distintos factores que influyen para contribuir al déficit o al avance en el sistema de pensiones de los distintos Estados analizados que nos llevan a la conclusión que debe establecerse una estrategia integral a fin de lograr no solo que se establezca el derecho de seguridad social en la normatividad, sino que además haya una verdadera implementación en las políticas públicas y voluntad por parte del Ejecutivo en que se implemente el método adecuado para lograr abatir el rezago en el sistema de pensiones y a través de un plan a corto, mediano y largo plazo, lograr establecer finanzas sanas que permitan regularizar la deuda social que tienen con sus trabajadores, en específico a los trabajadores de confianza del Poder Judicial y del Legislativo que se tomen las medidas necesarias para vigilar ese cumplimiento.

Además, en el caso particular de Baja California, es necesario que su patrón o empleador (Poder Judicial) cumpla con su obligación de realizar las aportaciones que le corresponde en el rubro de pensiones para sus trabajadores de confianza y vigilar que se realicen los descuentos por concepto de fondo de pensiones a sus trabajadores de confianza para que en el tiempo que la ley determina puedan hacer efectivo el acceso a su derecho de seguridad social y que no les sea negada la posibilidad de poder gozar de ese derecho. También es necesario observar un procedimiento administrativo efectivo y seguir contando con las herramientas jurídicas hasta el Juicio de Amparo, que, aunque en la práctica no ha podido verse cristalizado en una ejecución favorable para los trabajadores, sigue siendo indispensable como un instrumento para hacer valer sus derechos.

4.2.1 Factores desde el punto de vista político presupuestales

Para poder resolver el tema del Sistema de Pensiones en el Estado de Baja, California y particularmente enfocado a los trabajadores de confianza del Poder Judicial, es indispensable abordarlo desde los distintos factores que le impactan y que influyen para así encontrar una solución integral con acciones reales, a través de políticas presupuestales adecuadas para lograr reducir el déficit manteniendo balances presupuestarios sostenibles y equilibrados. De esa manera se pueda abordar y solucionar esta problemática.

Así tenemos que el objetivo de un sistema de seguridad social es otorgar protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante contingencias causadas por la ausencia o reducción sustantiva de sus ingresos, como resultado del desempleo, enfermedad, invalidez, vejez o muerte.⁴¹³

Para cumplir con este objetivo y en cumplimiento al artículo 123 constitucional, se han creado los distintos sistemas de seguridad social y particularmente los sistemas estatales de pensiones para los trabajadores al Servicio del Estado que son materia de este trabajo de investigación; pero como se ha visto, derivado de malas planeaciones, diseño, administración, entre otros aspectos, la mayoría de los sistemas de seguridad social (incluido el de Baja California) han colapsado con gran déficit. Por otra parte, y a fin de proporcionar este derecho de seguridad social, se ha instaurado la pensión universal para aquellas personas que no hayan cotizado, pero que es una cantidad mínima que pudiera satisfacer enteramente el derecho de una vida digna y decorosa.

De los diversos sistemas de seguridad social de los que se han referido en capítulos anteriores, que se distinguen en la forma en que funcionan, encontramos los sistemas “contributivos”, que se financian con aportaciones bipartitas del trabajador y el empleador o tripartita cuando, además, existe una contribución del gobierno. En este caso, la cobertura de seguridad social la constituye un conjunto de beneficios que cubre múltiples riesgos, como salud, vejez, invalidez, jubilación, vida, riesgos de trabajo y guarderías, y que protege, de manera obligatoria, a todos los trabajadores con una relación laboral subordinada que realiza su aportación. En este caso los beneficios obtenidos constituyen derechos laborales adquiridos con cierto grado de estabilidad en el tiempo.⁴¹⁴

En el Estado de Baja California el sistema establecido para los trabajadores al Servicio del Estado (incluidos los trabajadores de confianza del Poder Judicial) ha sido el sistema bipartito pero, como se ha observado, la omisión de los trabajadores de confianza al sistema de seguridad social por parte del Poder Judicial los ha dejado en estado de indefensión. Primero en

⁴¹³ Cárdenas, Elizalde *et. al.*, Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Evaluación estratégica de protección social en México, 2012, consultable al 12 de mayo del 2023 en: https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf.

⁴¹⁴ Barcelata Chávez, Hilario, “El Sistema de seguridad social del Estado de Veracruz”, Gestión y Política Pública, Volumen XXIII, Núm. 1, 2023, pp.161-198, consultable al 10 de mayo del 2023 en: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v32i1.2155>.

la ley de 1970 no se les otorgaba ese derecho, posteriormente en el 2015 se modificaron tanto la Constitución Local del Estado de Baja California como la Ley del ISSSTECALI pero no se logró una incorporación total; a lo anterior se suma que, a partir de esa incorporación, empiezan a computar ese derecho quienes serían considerados trabajadores de nueva generación, lo que deja pendiente la situación de aquellos trabajadores de confianza que, a partir de ese inicio de incorporación y por su edad, ya no puedan computar los años trabajados que la ley impone para poder acceder al derecho y pensiones. Lo anterior lleva a estos trabajadores a demandar el reconocimiento a su antigüedad para poder solicitar el acceso al derecho de seguridad social y poder estar en la misma posición que los trabajadores de confianza que ya han demandado y que deben cubrir las cuotas de fondo de pensiones por el tiempo laborado y que al ser impagables, se les inhibe de ese derecho.

Tenemos que en los sistemas identificados como de beneficio definido de reparto, los beneficios que recibirá el trabajador al final de su vida laboral están claramente establecidos en términos de un porcentaje de su último salario.⁴¹⁵

De acuerdo con Villarreal y Macías el diseño del sistema de reparto asumió la premisa de que las aportaciones de los trabajadores actuales serían siempre suficientes para financiar la pensión de los jubilados, pero que ello resultó alejado de la realidad, toda vez que la reducción de la fertilidad y los avances en la salud propiciaron que, al mismo tiempo que el número relativo de trabajadores disminuye, la cantidad relativa de adultos mayores se incrementa y, en tanto que política y jurídicamente no es posible reducir el monto individual de las pensiones, se requieren recursos adicionales a las aportaciones, lo que ha llevado a los gobiernos estatales a destinar una parte, cada vez mayor, de su presupuesto para financiar su pago.⁴¹⁶

Efectivamente, uno de los factores que más ha afectado en Baja California y en la mayoría de los sistemas estatales de pensiones es el incremento en la edad de la población que, si bien eso favorece a las personas porque habla de un mejor nivel de vida, provoca que el número de jubilados o pensionados a quien habrá de garantizarse el derecho de acceso a la seguridad social sea mayor. Como consecuencia se tiene un incremento del número de personas

⁴¹⁵ Aguirre Farías, Francisco Miguel, *¿Pensiones y con qué?*, México, Fineo, 2012, consultable al 13 de mayo del 2023 en: https://read.amazon.com/?asin=B00I0DIZBU&ref_=dbs_t_r_kcr.

⁴¹⁶ Villarreal, Héctor y Alejandra, Macías, *El sistema de pensiones en México: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 210, Santiago de Chile, CEPAL, consultable al 13 de mayo del 2023 en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf.

pensionadas contra las que se tienen en activo y esto motiva los déficits existentes al ser desproporcionados los ingresos y egresos.

Ante la incapacidad del sistema de proporcionar niveles adecuados de cobertura mediante el régimen contributivo se han puesto en marcha programas no contributivos como la pensión universal de adultos mayores en México que, permiten dar respuesta a la falta de empleo formal. Estas iniciativas cierran brechas de cobertura en salud y pensiones que dejan los sistemas tradicionales, pero por lo general tienen poca o ninguna integración con estos.⁴¹⁷

Como parte de las políticas públicas que el Estado Mexicano ha implementado en aras de proporcionar una cobertura más amplia de pensiones (como en este caso las pensiones universales), considero adecuada la incorporación de este tipo de pensión con el fin de cumplir con la obligación del Estado de proporcionar seguridad social como un derecho humano. Sin embargo, no resuelve el problema de los trabajadores al Servicio del Estado, quienes como contraprestación a su trabajo y de acuerdo con el marco constitucional, tratados internacionales y de acuerdo con las legislaciones locales, es su derecho a recibir su pensión por todos los años trabajados como parte de las prestaciones que les permita vivir en forma digna. Se pretende que esto se logre de forma efectiva para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California con la referida pensión universal que se enfoca principalmente para aquellos que no tuvieron oportunidad de acceder a ningún sistema de seguridad social pero que les permite demandar ese derecho; es una cantidad representativa, pero no se resuelve en totalidad la problemática.

4.2.2 Factores que influyen en la insostenibilidad financiera en los sistemas estatales de pensiones

De acuerdo con Aguirre Farías los factores que explican la insostenibilidad financiera en los sistemas de pensiones que directamente afectan en el presupuesto y son: 1) Incremento de la esperanza de vida; 2) Decremento de la tasa de natalidad; 3) Reconocimiento de la antigüedad como requisito para obtener una jubilación; 4) Tasas bajas de interés en créditos

⁴¹⁷ Bosh, Mariano, *et. al, Mejores Pensiones Mejores trabajos, hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, p. 67.

afiliados que cobran en los préstamos que se otorgan con los recursos de la Reserva Técnica; 5) Insuficiencia de aportaciones y 6) Inexistencia de un sueldo regulador.⁴¹⁸

Ahora bien, y como hemos referido, el incremento de la esperanza de vida es algo que ocurre en todos los Estados, incluido Baja California, e incluso a nivel mundial se produce este fenómeno y ello abona a la descapitalización de los sistemas estatales de pensiones, en virtud de que se prolonga el tiempo en que debe pagarse la pensión a una persona y se produce un costo mayor por cada pensión.

Por otra parte, el factor de decremento de la tasa de natalidad influye sobre el número de nuevos trabajadores que ingresarán a cotizar al sistema y provoca que, en el futuro, la cantidad de personas en edad laboral sea inferior a la de aquellos en edad de jubilarse y este factor no sea tan negativo.

En cuanto al factor de reconocimiento de la antigüedad como requisito para obtener una jubilación y como un factor de insostenibilidad de las pensiones, se considera que esto conlleva a otorgar pensiones a personas que no han cotizado lo suficiente para constituir un fondo que soporte los pagos que habrán de realizarse. En el caso particular de Baja California, el problema de los trabajadores de confianza del Poder Judicial no lo considero como un factor de insostenibilidad de pensiones, sino una omisión en el diseño de las leyes anteriores que desconocían el derecho de los trabajadores de confianza a acceder a la seguridad social y la obligación de acreditar el reconocimiento de antigüedad que se exige para poder acceder a su derecho de seguridad social y reclamar su cumplimiento. De lo anterior, no han podido verse ejecutadas las resoluciones de ese reconocimiento porque los Tribunales han determinado que el patrón (Poder Judicial) no está obligado a cubrir las aportaciones de sus trabajadores, solo sus cuotas, aunque ha sido una omisión por parte del patrón de enterarlo. Esto provocó que tantos trabajadores hayan quedado vedados de ese derecho y, a la fecha, como los trabajadores no han dado el total de sus aportaciones derivados de ese reconocimiento de antigüedad, su patrón (el Poder Judicial) no ha realizado el pago de sus cuotas y no ha significado en elemento de insostenibilidad para ISSSTECALI, pero sí un impedimento para hacer efectivo su derecho de pensiones para estos trabajadores.

El factor que se refiere a las bajas tasas de interés que abren una brecha entre la tasa de inflación y el rendimiento obtenido por estos créditos y provoca que se disminuya el valor de

⁴¹⁸ Aguirre Farías, *Ibidem*, ubicación 199.

los recursos de la reserva técnica, podemos ver un reflejo en el Estado de Baja California. El ISSSTECALI, que es el Instituto de pensiones para los trabajadores al Servicio del Estado, no cuenta con una reserva técnica suficiente, ni créditos, lo que difícilmente puede lograr que esta aumente. La Ley del ISSSTECALI refiere en cuanto a la reserva técnica que esta se genera con la diferencia a favor que surge entre los ingresos y egresos y, por ello, el ISSSTECALI se encuentra en déficit ya que siempre son mayores sus egresos que ingresos. Además, el Ejecutivo del Estado ha implementado, a partir del 2022, la política de cobrar las aportaciones extraordinarias por el déficit al fondo de pensiones que es el gasto mayor que tiene el Instituto.

Ahora bien, en cuanto a la insuficiencia de las cuotas y aportaciones Núñez Barba señala que el promedio nacional de aportación del patrón es de 12.2 por ciento del salario sujeto a cotización, en tanto que el promedio de la cuota del trabajador es de 7.6 por ciento,⁴¹⁹ lo que provoca que la mayoría de las entidades federativas corren el riesgo que en un futuro el gasto público estatal por pensiones pueda no ser suficientes para las siguientes generaciones.

En cuanto a este factor de insuficiencia de cuotas y aportaciones, es un problema que acontece en el Estado de Baja California. De la información recabada de cada 3 trabajadores pensionados, hay un trabajador en activo que realiza el pago, por lo que no es suficiente con lo que se aporta; aunado a que los Entes Públicos no pagan sus cuotas y aportaciones completas y esto ha llevado a que se tomen medidas debido a la descapitalización del Instituto.

Por otro lado, la inexistencia de un sueldo regulador es otro de los factores que afectan la descapitalización pues, como hemos observado, las pensiones se otorgan con base en el último salario cotizado que varía dependiendo del Estado de que se trate, pero con ese sistema los trabajadores pueden obtener incrementos de salario importantes que les permitirá jubilarse con pensiones calculadas sobre últimos salarios. Sin embargo, conforme a la reforma del Ley de ISSSTECALI se implementaron los parámetros del salario regulador, principalmente para el área del Magisterio donde se enfrenta la mayor problemática ya que no se regulaban los salarios y que por motivo de logros sindicales que primeramente eran aplicados los últimos salarios para sus trabajadores en los finiquitos, se fue estableciendo para las pensiones y esto provocó uno de los grandes factores que agudizó la descapitalización del ISSSTECALI.

⁴¹⁹ Núñez Barba, Enrique, “*Panorama de los sistemas de pensiones en las entidades federativas*”, Revista Federalismo Hacendario, INDETEC, No. 178, 2012, pp.54-68, consultable al 13 de mayo del 2023 en: https://biblat.unam.mx/hevila/INDETECFederalismo_hacendario/2013/no178/6.pdf.

De acuerdo con Aguirre Farías otra manera de valorar el problema es a través de los pasivos contingentes. Este valor consiste en calcular, en valor actual, la totalidad de los pagos por conceptos de pensiones en curso de pago hasta del fallecimiento del último de los pensionados; incluye también los pagos de las pensiones futuras para los trabajadores activos en valor presente hasta el fallecimiento del último.⁴²⁰

En consecuencia, este factor (pasivo contingente) es importante porque la tasa de descuento con el cual se realiza el cálculo puede ser determinante para analizar la viabilidad o inviabilidad en la toma de decisiones, pero no puede ser considerado como el único indicador ya que presenta varias desventajas para las instituciones públicas.⁴²¹

En cuanto a este factor que se analiza, a pesar de que se realice el cálculo de pago de pensiones, existen otros factores como el incremento en la vida del trabajador, que solo permitirían dar un estimado para ser considerado en el pago de pensiones del Estado de Baja California y, a su vez, determinar la viabilidad financiera para la toma de decisiones.

Por lo anterior, tenemos que son varios los factores en la actualidad que afectan la sostenibilidad de las pensiones, tratándose de aquellas que son de beneficio definido, como ocurre con el sistema de pensiones en el Estado de Baja California. Todos estos factores deben considerarse al momento de replantear un nuevo sistema pensionario que permita considerar todas estas características que necesariamente han ido afectando las finanzas del sistema estatal de pensiones, a fin de que aun en un mediano o largo plazo pueda irse mejorando y saneando las finanzas en forma integral.

4.2.3 Relación de los sistemas estatales en su regulación de pensiones respecto con la Federación

La Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social (USPS) adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo establecer políticas, expedir y proponer

⁴²⁰ Aguirre Farías, Francisco Miguel... *Ibidem*, p. 301.

⁴²¹ En este aspecto Aguirre Farías expone que como desventajas de los pasivos contingentes como único indicador que: No refleja las fechas en que se exigirán los pagos por pensiones (se tiene claro el valor presente, pero no se sabe cuándo se realizarán los desembolsos); El resultado es sensible a la variación de hipótesis actuariales lo que propicia diagnósticos distintos para sistemas similares; Generalmente se presentan los resultados de los servicios pasados, lo que subvalúa el problema; Su monto es el valor actual de los egresos de por los menos 70 años y se compara con indicadores de un solo año, normalmente con el PIB, lo ocasiona pérdida de dimensiones. *Cfr.* Aguirre Farías, Francisco Miguel, *¿Pensiones y con qué?*, México, Fineo, 2012, p. 310, consultable al 13 de mayo del 2023 en: https://read.amazon.com/?asin=B00I0DIZBU&ref_=dbs_t_r_kcr.

regulación, así como resolver asuntos de distintas instituciones relacionadas con seguros y fianzas, entre ellas, los fondos para el retiro y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, las cuales administran los ahorros de los trabajadores que conformarán su pensión en el futuro.⁴²²

Si bien existe esta Unidad en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tiene la atribución de diseñar la política del sistema de pensiones en su conjunto, lo que encontramos en la realidad es que cada una de las entidades o instituciones que provee de pensiones a sus trabajadores, diseña, autónoma, su propio subsistema. Por tanto, en tratándose de las entidades federativas también fungen como instituciones diseñadoras de su política pensionaria, como es el caso de Baja California.

Asimismo, los principales sistemas pensionarios del país derivan de las leyes federales de seguridad social, entre las que se encuentran la Ley del Seguro Social (LSS), la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajos del Estado (LISSSTE) y la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM). Los derechos pensionarios de los trabajadores de la Administración Pública Federal están amparados por la LSS, la LISSSTE o la LISSFAM y, en su caso, en los Contratos Colectivos de Trabajo y las Condiciones Generales de Trabajo, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo, en los que se señalan las condiciones especiales que los patrones proporcionarán a sus trabajadores al cumplir con los requisitos correspondientes como una pensión complementaria. Todos estos antecedentes en materia normativa han servido de base para los distintos sistemas estatales de pensiones, entre los cuales se encuentra el de Baja California que, a pesar de tener su propio sistema, las bases que son tomadas en cuenta parten del apartado B del artículo 123 Constitucional (que ha sido la base y cimiento para las leyes antes referidas y que posteriormente con la reforma de la Constitución Local de Baja California y ley de ISSSTECALI y sus reformas en el 2015 introducen el derecho humano a los trabajadores de confianza como una obligación ya plasmada en las leyes locales) que ya encontraba su antecedente en la Constitución Federal y demás Tratados y Convenios Internacionales de los cuales México forma parte.

Como se mencionó las administraciones públicas estatales y municipales, cuentan con sistemas de pensiones propios y existe la posibilidad, de que el IMSS les proporcione cobertura,

⁴²² Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Pensiones bajo régimen de Beneficio Definido*, Auditoría de Desempeño, p. 23, consultable al 18 de noviembre del 2023 en: https://asf.gob.mx/748_infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf.

pero se desconoce la aplicación de la seguridad social en dichos ámbitos.⁴²³ Asimismo, las Entidades Federativas y los municipios no han presentado información de sus sistemas de pensiones y seguridad social. Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación considera que, por medio de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UECF), la cual es el enlace de la SHCP con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales en la Ciudad de México, y que tiene atribuciones para fungir como ventanilla única para la atención de asuntos relacionados con el mandato establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios pudiera allegarse de mayor información por las atribuciones propias de la misma.

Respecto de las entidades federativas y los municipios, en el informe de referencia, Hacienda informó que no se incluyen como población objetivo para la recopilación de la información de los sistemas pensionarios, ni se analizó la información relativa a los diversos sistemas de pensiones y seguridad social en que se involucren recursos de los diferentes órdenes de gobierno, aun cuando tiene la atribución de realizar dicha revisión, por lo que se considera que se carece de una entidad u organismo que tenga a su cargo el pleno conocimiento, revisión, análisis y funcionamiento de los esquemas pensionarios que coexisten en la política pública y por ende se pueda conducir de manera que permita atender el problema relacionado con garantizar el ingreso de los trabajadores al término de su vida laboral, atienda sus causas referentes a un diseño fragmentado, una baja cobertura y falta de sustentabilidad, a efecto de contribuir en el impulso a la sustentabilidad financiera y a la estabilidad de las finanzas públicas.⁴²⁴

Aun cuando se consideran limitadas las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en la colaboración en la mejora de la política pública de las Entidades Federativas, dentro del marco del respeto de la soberanía de los Estados, el Gobierno Federal podría realizar acciones para dimensionar y poder contribuir en los diagnósticos para resolver el problema de los sistemas de pensiones promoviendo e incluso financiando los trabajos necesarios para tener la exacta

⁴²³ Por ejemplo, la Universidad Autónoma de Baja California tiene un convenio de prestación de servicios sociales y de salud a su personal con el IMSS (que incluye el seguro facultativo para estudiantes), y de ese convenio se desprende su sistema de pensiones y de fondos de ahorro.

⁴²⁴ Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Pensiones bajo régimen de Beneficio Definido*, op. cit. p. 24.

dimensión de la situación económica, política, social y jurídica de todos los sistemas de pensiones, incluidos los de las Entidades Federativas, es decir incluir a Baja California.

4.2.4 El sistema estatal de pensiones del Estado de Baja California respecto de los municipios para resolver la insolvencia financiera y acciones que han propiciado su déficit

Una característica que identifica a los sistemas de pensiones de beneficio definido, que es el sistema de pensiones del Estado de Baja California, es que el patrón o empleador se compromete a garantizar el pago de la pensión hasta la muerte del trabajador y a sus beneficiarios durante el tiempo estipulado en el plan. Eso significa que debe contar con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras, por lo que debe elaborar una estimación del valor presente de los pasivos de todas las generaciones aseguradas mediante estudios actuariales, que le permita conocer, con precisión, los pagos que deberá realizar en el mediano y largo plazo y estar en condiciones de determinar cuál debe ser el monto de las contribuciones que se requiere recibir de los derechohabientes, con el propósito de que el sistema tenga fondos suficientes en forma permanente.

Como ya se ha comentado, uno de los principales factores que explica el deterioro financiero y la quiebra técnica de los regímenes de beneficio definido es el factor del aumento demográfico de personas, pues, en la medida que la vida de la población incrementa, crece el número de años en que una persona recibirá una pensión y con ello, aumenta la cantidad de recursos que se requerirán para su pago.

El Secretario de Hacienda de Baja California Mtro. Marco Antonio Moreno Mexía refiere que, en el caso de Baja California, cuando se emitió la Ley del Issstecali, la expectativa de vida de burocracia y del magisterio era de alrededor de 65 años, hoy en día la expectativa es de 85 años. Indicó que hay trabajadores que pasan más tiempo de su vida como pensionados, que, laborando, lo que desequilibra el sistema financiero de pensiones. Ante esto, conforme a la Ley del Issstecali, reformada en el 2015, establece que deben de ser los municipios quienes tengan que resolver el estrés financiero, vinculado al déficit del sistema de pensiones del Instituto.⁴²⁵

⁴²⁵ Baylon, Karla, “Sistema de Pensiones enfrenta una Crisis Financiera: Secretario de Hacienda”, El Imparcial, Marzo 2023, consultable al 12 de mayo del 2023 en: <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Sistema-de-pensiones-se-enfrenta-a-una-crisis-financiera-Secretario-de-Hacienda-20230315-0034.html>.

Al respecto se considera que no únicamente son los municipios quienes deben contribuir para abatir el déficit financiero del Sistema de Pensiones del Estado de Baja California, sino en conjunto los Poderes y los órganos autónomos y no autónomos que deben contribuir en su calidad de patrones, enterar en forma completa el salario real de sus trabajadores y realizar las aportaciones de ley para el fondo de pensiones, a la par de ir implementando otras estrategias con el fin de que puedan verse reflejados en el Presupuesto Anual de Egresos en el que pueda aprobarse por ser viable financieramente. Como el propio Secretario de Hacienda lo refiere, es buscar que los municipios contribuyan al déficit con un gobierno y administración responsable que permita ir abatiendo y reduciendo la deuda existente, buscar la sustentabilidad del propio Instituto por lo que es necesaria la voluntad de todos los que intervienen: patrones, trabajadores, sindicatos, de forma coordinada para que al momento de que sea presentado ante el Congreso del Estado quien finalmente dictaminará si es procedente o no, se den los elementos suficientes para que dictamine la viabilidad y que pueda irse saneando al Sistema de Pensiones ISSSTE CALI.

Entre los históricos actos de corrupción perpetrados por alcaldes, gobernadores y funcionarios que se beneficiaron del sistema de pensiones en el Estado de Baja California y la Ley que lo regula, el sistema de pensiones se encuentra en un punto preocupante, puesto que se cubren mega pensiones y jubilaciones que llegan a \$160,000 pesos mensuales⁴²⁶.

En la administración del exgobernador Francisco Vega de La Madrid de Baja California, se presentaron denuncias penales por burócratas, por administración fraudulenta y abuso de confianza, contra él y varios de sus funcionarios. La denuncia se motivó porque el entonces Director del ISSSTE CALI, entregó un financiamiento “temporal” al Gobierno del Estado de 600 millones de pesos de la Paraestatal y precisamente tomado del fondo de pensiones, que de por sí ya constituía delito, pero además se hizo en medio de la peor crisis de la paraestatal en la que había enfrentado desabastos de medicamentos básicos, insulina y tratamiento de enfermedades crónico-degenerativas en detrimento de sus derechohabientes⁴²⁷.

⁴²⁶ Villa, Eduardo, “*Se cae a pedazos sistema de pensiones ilegal; urge Reforma a ISSSTE CALI*”, Semanario Zeta, Marzo del 2023, consultable al 13 de mayo del 2023 en: <https://zetatijuana.com/2023/03/se-cae-a-pedazos-sistema-de-pensiones-ilegal-urge-reforma-a-issstecali/>.

⁴²⁷ García Ramos, Irene, “Kiko” le sacó al ISSSTE CALI 600mdp. Pararon pensiones, jubilaciones, cirugías, entrega de medicinas, *Sin Embargo Mx*, consultable al 06 de noviembre del 2023 en: <https://www.sinembargo.mx/21-11-2019/3682906>.

Como otro ejemplo de los actos de corrupción de la administración del exgobernador Francisco Vega de La Madrid Entre 2014 y 2019, en el Gobierno de Baja California se pagaron al menos 34 millones 595 mil 999 pesos a 51 Empresas que facturan Operaciones Simuladas, de acuerdo con Factura net, herramienta desarrollada por el Data Lab del Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte. El SAT en el 2014 implementó una reforma al Código Fiscal para detectar a esos contribuyentes. El SAT reconoció a estas empresas fantasma y aunque se iniciaron las denuncias correspondientes sigue abierta la investigación en la Fiscalía General del Estado, sin que a la fecha ningún funcionario haya recibido, por su participación u omisión, sanción ni condena por estas prácticas.⁴²⁸

Ese desafortunado patrón se ha visto reproducido en el resto de los sistemas estatales de pensiones de nuestro país. Pero como vimos en el apartado anterior, el Estado de Veracruz se vio gravemente afectado por una mala administración, corrupción, desvío y mal manejo de recursos. En esta Administración iniciaron con la estrategia de impulsar a los municipios, organismos públicos descentralizados, para celebrar convenios e ir cumpliendo sus deudas con el Instituto Estatal de Pensiones. Las acciones o elementos que este Estado ha establecido para lograr fortalecer al Instituto de Pensiones se pueden resumir en: a) Compromiso del Estado de Veracruz de presupuestar lo que requiere el Instituto de Pensiones (ser tema prioritario en su Presupuesto), b) Cobrar los pasivos que tenían con todos (municipios, OPD'S autónomos,) c) Revalorizar los bienes inmuebles para generar más ingresos.

Para René Jattar Colio, especialista y ex subdirector de Prestaciones Económicas y Sociales de Issstecali, el problema no es tanto de corrupción, aunque reconoce que ha existido, sino de un desastroso diseño y proyección en el manejo de las pensiones y jubilaciones del Estado, a lo que se le une el inesperado incremento del salario mínimo, toda vez que los esquemas de medición se basan en este concepto y no en las Unidades de Medida y Actualización (UMA).⁴²⁹

Al igual que otros sistemas estatales de pensiones, en Baja California se han vivido malas prácticas administrativas; los malos manejos y finanzas no adecuadas han provocado su déficit actual. En cuanto al cálculo de las pensiones en salario mínimo, como veremos más adelante, se

⁴²⁸ Rosales, Elizabeth, Jaramillo Eduardo, “*Los falsos contratistas de Francisco “Kiko” Vega*”, Newsweek Baja California, Abril 2021, consultable al 06 de noviembre del 2023 en: <https://www.borderhub.org/es/noticias-especiales/los-falsos-contratistas-de-kiko-vega-delamadrid-en-baja-california/>

⁴²⁹ Villa, Eduardo, *op. cit.*

ha sentado Jurisprudencia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableciendo los UMA como base para su cálculo, precisamente para no ser desproporcionado y considerando que si el monto de las pensiones se calcula en salarios mínimos, el salario de cotización también debería ser así, lo cual se traduciría en el incremento de las cuotas y esto, lejos de beneficiar, podría ser un obstáculo para lograr su incremento y recuperación.

El 28 de agosto del 2023 se entrevistó al Secretario de Hacienda del Estado de Baja California, quien indicó que el sistema de pensiones en el Estado se encuentra en una situación compleja al igual que otros sistemas estatales de pensiones; que no tuvo desde un inicio un proceso de capitalización correcto, es decir, que no se cuenta con una reserva suficiente en el sistema de pensiones para atender los requerimientos de recursos que excedan el nivel de ingresos que mantiene dicho sistema con cada una de las entidades que concurren este sistema de pensiones. Además, señaló que existe un desbalance entre los ingresos que recibe por cuotas y aportaciones del trabajador y del empleado en función comparativa con el egreso en términos de pensiones que debe dedicar a cada uno de los pensionados.

El Secretario de Hacienda también manifestó que el nivel de aportaciones de los trabajadores es insuficiente y otro tema importante es la falta de capitalización del propio Sistema de Pensiones. Este sistema se ha visto afectado porque cuando se funda el Instituto la expectativa de vida era menor de la que tenemos actualmente y el trabajador en términos personales y generales vive más que antes, pero para efectos financieros esto tiene implicaciones ya que tiene que sostener la vida del trabajador pensionado por mucho más tiempo que antes. Actualmente se tiene una expectativa de vida que supera los 80 años en nuestro país y como Estado se está obligado a tener la habilidad de dar los recursos al sistema de pensiones para que atienda los requerimientos de los trabajadores.

Actualmente se encuentran en disputa las retenciones a los Municipios que se han realizado por parte del Gobierno del Estado para el pago de las aportaciones en el Sistema Estatal de Pensiones, principalmente en el Municipio de Tijuana. Existe un convenio de reconocimiento de pago por parte de los Ayuntamientos para cubrir con adeudos de aportaciones al Sistema de Pensiones ya que de acuerdo con el Artículo 125 de la Ley de Issste cali se obliga a los ayuntamientos a cubrir déficits generados por las aportaciones municipales. Es decir, cuando el recurso municipal no alcanza para cubrir las necesidades, están obligados a aportar más dinero.

A partir del 2018, los Ayuntamientos comenzaron a incrementar su déficit y en el caso de Mexicali su déficit superó los 90 millones de pesos derivado de sus agremiados burócratas jubilados. En 2022, incrementó hasta 250 millones de pesos. En Ensenada se tiene un déficit de 42 millones de pesos y en Tijuana un monto de la burocracia de 290 millones de pesos y 51 millones de pesos correspondientes al magisterio⁴³⁰.

El Secretario de Hacienda considera que para poder estabilizar el Sistema de Pensiones debemos :

“ tener un Estado fuerte en términos financieros que permita dar capacidad de absorción de esos déficits financieros, fortalecer las finanzas de los municipios, del Estado y entidades Paraestatales de manera tal que tengan recursos suficientes a destinarlos a esa absorción del déficit que se está generando anualmente del sistema de pensiones e ir incorporando mecanismos de manera dual: 1. Prácticas que permitan mejorar la condición de funcionamiento del propio Instituto, ser más eficiente en el gasto del propio Instituto para limitar la generación de déficit en ese sentido y 2. Analizar la posibilidad de una reforma en el Sistema de pensiones en el tiempo que permita normalizar la situación, entendiendo que cualquier reforma al Sistema de pensiones tendrá un impacto positivo en los siguientes 5-10 años, no hay un efecto inmediato en el Sistema de Pensiones por el efecto que tiene en el tiempo su aplicación.⁴³¹

Así también, el 12 de septiembre del 2023, se entrevistó al Secretario Técnico de la Junta Directiva del ISSSTECALI, quien indicó sobre el tema de las pensiones en Baja California que la reforma a la Ley de ISSSTECALI del 2015 se hizo con la finalidad de establecer una reserva de fondos para capitalizar al Instituto, pues el Instituto año con año está trabajando con déficit. Que aun cuando en las cuentas públicas se aprueban los ingresos y egresos, el Instituto siempre está en déficit, porque de los 3,000 o 4,000 millones de pesos de aportaciones de los distintos entes patronales, Estado, Municipios, Poder Judicial, entre otros, realmente el Instituto termina pagando al año 7,000 millones en pensiones, lo que demuestra un desfase muy grande en sus ingresos y egresos, el margen de grandes adeudos por parte de Organismos que tenían adeudos muy fuertes, dígame Ayuntamiento de Ensenada, Tecate, Mexicali.

El entrevistado refiere que el principal problema que se tiene en el Sistema de pensiones es que:

“...no tenemos en el presupuesto aun con las ampliaciones que se nos autorizan, la verdad es que la viabilidad financiera, el dinero circulante es el que le impide cumplir todos sus compromisos y por eso se centra en pagar la nómina de pensiones y jubilaciones como su prioridad, ya que esto se paga mes con mes, y después los pagos de servicios médicos y

⁴³⁰ Villa, Eduardo, *Ídem*.

⁴³¹ Entrevista realizada al Secretario de Hacienda de Baja California Mtro. Marco Antonio Moreno Mexía, el 28 de agosto del 2023.

demás prestaciones que establece el Art. 4 de la Ley, es un problema complejo en que tienen que intervenir el Congreso, el Ejecutivo, el propio Instituto y pensar en una reforma integral que haga viable al Instituto. Ahorita si está operando, es viable, pero necesita de la participación de todos los actores políticos para poder permitir que el Instituto continúe y mejorar.⁴³²

Es evidente la problemática que el Estado de Baja California está enfrentando en el Sistema de Pensiones, por lo que es conveniente repensar que políticas públicas puedan implementarse, además de las retenciones a los Ayuntamientos para contribuir a abatir el déficit, pues a través de esta política instaurada se traducirá en menos obra pública, servicios, etc.. Esta problemática solo puede resolverse de manera integral: lograr reducir el monto de las prestaciones que se otorgarán a las nuevas generaciones y a las de transición, pero en una comunicación continua con los sindicatos; incrementar las aportaciones del gobierno estatal (en el caso específico del Poder Judicial realizar la incorporación que la ley mandata desde las reformas a la ley en 2015 y regularizar a sus trabajadores de confianza de quienes no realizan en totalidad el pago de las aportaciones y los descuentos de sus cuotas con salario real para que estos en el tiempo que la ley lo contempla para poder acceder a su derecho de pensiones. Para lograr sostenibilidad financiera de largo plazo, se requieren reformas estructurales, y una reingeniería en el sistema de pensiones, en el que se consideren los nuevos factores que han afectado su funcionamiento tales como la vida del pensionado, el porcentaje de las aportaciones que realizan patrón o empleador y trabajador, con los salarios reales, respetando su antigüedad e implementando todo aquello que sea necesario para que el Poder Judicial esté en aptitud de cumplir con sus obligaciones constitucionales, convencionales en favor de los derechos de sus trabajadores a tener un acceso efectivo a su seguridad social de pensiones.

4.3 Factores desde el punto de vista jurídico

Vamos a analizar los distintos procedimientos administrativos y de carácter jurídico con los que se cuenta para los trabajadores de confianza y aquellos que pudieran implementarse o reforzarse para que de una forma más efectiva se logre que los trabajadores de confianza del PJBC puedan acceder a su derecho de seguridad social de pensiones. Se incluyen entrevistas que fueron realizadas a diversos ex trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja

⁴³² Entrevista realizada al Secretario Técnico de la Junta Directiva de ISSSTECALI Mtro. Fernando Martínez Acevedo, el 12 de septiembre del 2023.

California para registrar sus experiencias y testimonio; se realiza el análisis de caso de uno de los extrabajadores del PJBC por haber interpuesto un Juicio de Amparo planteado en tiempo y forma distinta a los ya vistos; también se da cuenta con entrevistas de servidores públicos del Estado de Baja California expertos en el tema de pensiones de los que se recogió sus puntos de vista dada su experiencia en el tema y se recopila la evolución y como ha sido el desarrollo en cuanto a los criterios adoptados por los Tribunales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Estado de Baja California respecto a las pensiones para los trabajadores del Estado y como estos criterios han ido avanzando pero que se sigue teniendo una deuda pendiente con estos trabajadores.

4.3.1 Procedimientos y mecanismos para la obtención de Pensiones

Primero analizaremos las recomendaciones realizadas por la Auditoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de las pensiones que se encuentra bajo el Régimen de Beneficio definido, que, aunque esta recomendación se refiere al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a nivel Federal, son igualmente aplicables a los sistemas estatales y en este caso al de Baja California.

La Secretaría de Hacienda recomendó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que debe implementar un procedimiento vinculado con el otorgamiento de pensiones que incluya etapas, plazos y responsables para el trámite y otorgamiento de las pensiones, a fin de evitar situaciones de discrecionalidad en el otorgamiento de pensiones y cumplir con oportunidad y cabalmente con la normativa aplicable en términos del artículo décimo transitorio, fracción II, incisos a), b) y c) de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y de lo dispuesto en el artículo segundo, numeral 9, norma tercera del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.⁴³³

Se dice que esta Recomendación es aplicable para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Baja California, pues si bien es cierto, existe un procedimiento para el otorgamiento de las pensiones para los trabajadores de base y de confianza

⁴³³ Auditoría Superior de la Federación, “*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pensiones bajo el Régimen de Beneficio Definido*”, México 2018, *op. cit.*, p. 82.

conforme la normatividad establece, no se aplica y si se observan estas deficiencias a nivel estatal, donde se aplica con discrecionalidad por parte del Instituto el otorgamiento de las pensiones; el reconocimiento de acceder a ese derecho y además los trabajadores al Servicio del Estado están sujetos a listas de prelación, esto en cuanto a los trabajadores de base y para los trabajadores de confianza, en particular a los del Poder Judicial del Estado de Baja California, se debe además, antes de poder siquiera acceder a este Proceso que es por demás sesgado y que no se cumple con los plazos ni los términos que la normatividad establece, tener que demandar para que se les reconozca su antigüedad a fin de poder siquiera iniciar el procedimiento de descuentos y aportaciones que obligan a su empleador para estar en condiciones de exigir este derecho. Además, es indispensable que la ley contemple quienes son los responsables para el trámite y otorgamiento de las pensiones, a fin de evitar situaciones de discrecionalidad y se les sancione ante su incumplimiento con la Responsabilidad Administrativa correspondiente y las que resulten ante esta omisión.

En el informe antes referido, la Auditoría Superior de la Federación también recomendó que a fin de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado corrija y complete la información de los trabajadores y pensionados en el Sistema Administrador de Otorgamiento (SAO), en términos de la edad al ingresar y al pensionarse, el tiempo de cotización, el tipo de régimen pensionario, así como el monto de la pensión, y defina mecanismos para asegurar que las acciones implementadas para supervisar y actualizar periódicamente dichos sistemas le permitan disponer de datos precisos, confiables, oportunos y de calidad para la adecuada toma de decisiones, garantizar el derecho al goce de las pensiones de cualquier naturaleza, y evitar la posibilidad de discrecionalidad en el otorgamiento de las mismas, en términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del ISSSTE, así como del artículo segundo, numeral 9, norma cuarta, principio 13 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.⁴³⁴

Como referimos, esta recomendación es el mismo comportamiento que se presenta a nivel Estatal en Baja California, donde no se cuenta con la información de los trabajadores de base y de confianza actualizados, en términos de la edad al ingresar y al pensionarse (y como se

⁴³⁴ Auditoría Superior de la Federación, *op. cit.*, p. 98.

reitera para los trabajadores de confianza del Poder Judicial, han tenido que entablar demandas laborales y recurrir al Juicio de amparo para que sea reconocida su fecha de ingreso y antigüedad), también es necesario actualizar los tiempos de cotización, tipo de régimen pensionario, así como el monto de la pensión y es urgente se definan mecanismos que aseguren que las acciones que se implementen para supervisar y actualizar periódicamente los sistemas que permitan al Instituto disponer de datos precisos, confiables, oportunos y de calidad para la adecuada toma de decisiones y apartarse de la discrecionalidad, siendo necesaria la incorporación de los trabajadores de confianza al ISSSTECALI a fin de que pueda accederse a procedimientos administrativos más ágiles.

Por ello también se considera benéfico que pudieran instaurarse las Condiciones Generales de Trabajo previstas para los trabajadores de base a través de los Sindicatos, para los trabajadores de confianza como se vio en apartado anterior ocurre en el Estado de Veracruz, pues ello ha obligado que el patrón empleador actualice los salarios de sus trabajadores y no como ha ocurrido en Baja California en el Poder Judicial, en el que han pasado más de 17 años sin que se les aumentara el salario a sus trabajadores de confianza, contrario a lo que ya se analizó en capítulos anteriores, en el que por virtud de los convenios el Poder Judicial se aumentan anualmente las condiciones generales de los salarios de sus trabajadores de base.

Además, se considera necesario implementar procedimientos sancionadores administrativos para los encargados de enterar al Instituto Estatal de Pensiones del Estado de Baja California de las cuotas y aportaciones de sus trabajadores de confianza y en específico los del Poder Judicial, que como vimos en otros Estados estas omisiones se sancionan con Responsabilidad Administrativa y las que resulten que se considera es acertado porque esto es en perjuicio directo de los trabajadores y para el respecto del derecho humano de acceso a la seguridad social debe asegurarse que estos trabajadores estén protegidos y se cumplan con las obligaciones laborales que tienen los empleadores, en este caso, Poder Judicial, pero si se implementa este procedimiento sería aplicado de forma general que obligaría a los entes patronales que forman parte del Estado que tienen trabajadores a su servicio y se rigen bajo la ley de ISSSTECALI a observar el cumplimiento de las disposiciones y en caso de no hacerlo, haya consecuencias inmediatas para quienes tengan obligación de realizarlo y no lo hagan.

Observamos que un factor importante ha sido que la Auditoría Superior del Estado de Baja California a partir de sus recomendaciones para la incorporación de los trabajadores de

confianza para los planes de: pensiones, jubilación, servicios de salud de los entes públicos, que han hecho necesario que los entes públicos se obliguen en incorporar a estos trabajadores dentro de sus presupuestos y se logre el cumplimiento del Sistema Estatal de Pensiones del Estado de Baja California para que estos trabajadores accedan en forma efectiva al sistema de seguridad social, específicamente a sus pensiones y al mismo tiempo es necesario lograr su cumplimiento con el establecimiento de los procedimientos y mecanismos eficaces que sean breves y sencillos.

4.3.2 Derecho de pensiones a través de los procedimientos jurisdiccionales

Se ha hecho referencia que derivado de que los trabajadores de confianza del Poder Judicial no se encuentran debidamente regularizados por su empleador o patrón (Poder Judicial), han tenido que iniciar Juicios Laborales para el reconocimiento de su antigüedad y solicitar que se ordene el pago de sus cuotas por parte del Poder Judicial del Estado de Baja California y ha sido necesario interponer el Juicio de Amparo para hacer efectivo su derecho de acceso a la Seguridad Social que no ha sido suficiente, pero que es un instrumento necesario para poder hacer efectiva la justiciabilidad de ese derecho.

Hoy ha habido grandes avances en cuanto al respeto y garantía de los derechos fundamentales, entre ellos los derechos de seguridad social, los cuales se ha avanzado en dejar de limitarlos a presupuestos programáticos que únicamente podían hacerse efectivos cuando el legislador los materializaba en normas jurídicas para convertirse en normas con eficacia directa.⁴³⁵

Para hacer efectivo que la garantía de los derechos sociales, en particular el acceso al derecho de pensiones es necesario darle fuerza vinculante a las normas que los contemplan y se concretan con las resoluciones dictadas por los jueces y tribunales encargados de interpretar la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desempeñado como un verdadero Tribunal Constitucional que ha dado contenido a los derechos fundamentales a través de sus sentencias interpretando y aplicando la Sentencias de la Corte interamericana de derechos humanos, así como los Tratados Internacionales de los cuales México ha sido parte. En especial a partir de la Décima Época, los precedentes de la Suprema Corte son muy robustos en cuanto

⁴³⁵ García de Enterría, Eduardo, “La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional”, 4ª. Ed., Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

al desarrollo de estos derechos. Otro elemento para considerar es para que los derechos fundamentales puedan ser normas con eficacia directa, es indispensable la interpretación que la Corte ha dado sea difundido de manera adecuada, especialmente entre los distintos operadores jurídicos.⁴³⁶

Hemos visto como en los temas de seguridad social las mayores dificultades que se presentan son la viabilidad financiera y los efectos que provoca la falta de recursos sobre la estabilidad presupuestal estatal para solventar las reformas en esa materia y por ello es necesario que quienes analicen la relación entre el mercado laboral y las pensiones de los asegurados deben conocer la manera en la que la Suprema Corte interpreta el derecho humano de seguridad social, como ha ido introduciendo criterios que dan cumplimiento a lo que establece la Constitución, los Tratados Internacionales y las leyes locales para el respeto y acceso efectivo de este derecho.

A pesar de estos avances, la Justicia no se considera por parte de los trabajadores de confianza como pronta y expedita. Es innegable que aun cuando es una gran herramienta para el justiciable, no se encuentra al alcance de todos, además de ser procesos que se prolongan por mucho tiempo y se percibe por parte de los tuvieron la oportunidad de entablar estos juicios que es justicia denegada, porque al final no logran el objetivo que es el acceso a su derecho de pensiones.

Veremos el desarrollo en los criterios que se ha ido adoptando en los Tribunales Federales en el Estado de Baja California y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que han ido estableciendo los criterios relativos a los trabajadores de confianza, los límites de las obligaciones de los entes patronales para el acceso al sistema de pensiones aplicables a los trabajadores del Estado de Baja California y en forma particular para los trabajadores de confianza del Poder Judicial :

1.- Amparo en Revisión 97/93 del cual se derivó la Tesis Aislada: “*Sueldo. Suspensión de, a un servidor de confianza. Debe inconformarse ante el Tribunal de Arbitraje, previamente a la interposición del Juicio de Garantías (Ley del Servicio Civil de Baja California)*”⁴³⁷ que más adelante se transcribirá, en el cual el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito,

⁴³⁶ López Medina, Diego, Eslabones del derecho, “El deber de la coherencia con el precedente judicial”, Legis Editores, 2ª. Reimpresión, Colombia, 2020.

⁴³⁷ Registro Digital 216073, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XII, Julio de 1993, p. 305.

estableció que por una parte el Art. 27 fracción XXXI de la Constitución Política del Estado de Baja California remitía al apartado “B” de la Constitución Federal como base para la reglamentación correspondiente para las relaciones de los trabajadores con el Estado y que de acuerdo a la fracción XIV del apartado “B” del Art. 123 Constitucional los empleados de confianza deben disfrutar las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social (pero no lo relativo a la estabilidad en el empleo) por la naturaleza de estos trabajadores, por lo que los trabajadores de confianza debían gozar de los derechos derivados de los servicios prestados y por ello debía hacerse extensiva la protección del salario. También señalaron que de acuerdo con el Art. 107 de la Ley del Servicio Civil que se encontraba en vigor se preveía que el Tribunal de Arbitraje sería la autoridad competente para conocer y resolver los conflictos individuales de trabajo y como la referida ley no excluía a los trabajadores de confianza, se extendía su derecho a estos servidores públicos para ejercer su derecho una defensa ordinaria estableciendo que debía agotar su inconformidad previo al juicio de garantías ante el Tribunal de Arbitraje cuando el trabajador de confianza reclamara la suspensión de un sueldo. Es decir, el Tribunal estableció que como la ley no lo prohibía, era un derecho del trabajador de confianza interponer el recurso ordinario ante el Tribunal de Arbitraje como autoridad competente establecida por la ley en contra de la suspensión de su sueldo, previo al Derecho de garantías. Me permito transcribir dicho criterio Jurisprudencial:

SUELDO. SUSPENSION DE, A UN SERVIDOR DE CONFIANZA. DEBE INCONFORMARSE ANTE EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE, PREVIAMENTE A LA INTERPOSICION DEL JUICIO DE GARANTIAS. (LEY DEL SERVICIO CIVIL DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 27 fracción XXXI de la Constitución Política del Estado Libre de Baja California, remite, para las relaciones de sus trabajadores con el Estado y municipios, al apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política Federal, el cual servirá de base para la reglamentación respectiva. Ahora bien, acorde a la fracción XIV del apartado "B" del citado artículo 123 constitucional, los empleados de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social (pero no en lo referente a la estabilidad en el empleo), es decir, gozarán de los derechos derivados de los servicios prestados en los cargos que ocupan, luego, la protección al salario debe hacerse extensiva, en general a las condiciones laborales según las cuales debe prestarse el servicio. Por otra parte, el artículo 107 de la Ley del Servicio Civil en vigor prevé, que el Tribunal de Arbitraje del Estado será competente para conocer y resolver los conflictos individuales que se susciten entre los titulares de las entidades públicas o dependencias y sus trabajadores, no haciendo distinción alguna para los trabajadores de confianza, por lo que la citada Ley del Servicio Civil, al no excluir en ningún artículo a los empleados de confianza de tal reglamentación, concede a los servidores públicos, tanto de base como de confianza, una defensa ordinaria para cuando estimen que fueron violados en su perjuicio alguno de sus derechos, excepto, como ya quedó anotado, en tratándose de trabajadores de confianza cuando se afecte su estabilidad en el empleo. En este orden de ideas, es requisito

indispensable para la interposición del juicio de amparo inconformarse previamente ante el Tribunal de Arbitraje del Estado, cuando un empleado de confianza reclama la suspensión de su sueldo. (Registro Digital 216703)⁴³⁸

| En ese momento no se había reformado la Constitución Política del Estado de Baja California, por lo que no se consideraba el derecho de seguridad social como derecho humano para los trabajadores al Servicio del Estado, incluidos los trabajadores de confianza pero si se observaba la que el apartado B del Art. 123 de la Constitución Federal preveía y fue aplicado en este criterio.

2.- Al resolverse el Amparo directo en revisión 1144/2001, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio origen a la Tesis Aislada con rubro: “ *Trabajadores de confianza al Servicio del Estado de Baja California. Tienen derecho a ser pensionados (Inconstitucionalidad del Artículo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California*” en el que la Segunda Sala declaró la inconstitucionalidad del Art. 1º. De la ley de ISSSTECALI ya que dicha ley, no contemplaba que fuera aplicable para los trabajadores de confianza violando lo dispuesto por las fracciones XI y XIV del apartado B del Art. 123 Constitucional, ya que estos trabajadores si encontraban sus limitantes en cuanto a sus derechos laborales, la limitación no contempla los beneficios de seguridad social. La Suprema Corte realiza una interpretación a la luz de la Constitución aun cuando nuestra legislación local con las disposiciones legales limitaba el derecho de acceso de seguridad social de los trabajadores de confianza al Servicio del Estado. A continuación, se transcribe la tesis a que se hace referencia:

TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. TIENEN DERECHO A SER PENSIONADOS (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 1o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California señala que ésta "... se aplicará: I. A los trabajadores de base considerados así por la Ley del Servicio 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 organismos 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.", por lo que para los beneficios y pensiones derivados de

⁴³⁸ Registro 216703, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Materia Laboral, Tomo XII, Julio de 1993, página 305.

la seguridad social no se contempla a los trabajadores de confianza al servicio de esa entidad federativa, con lo que tal dispositivo viola las fracciones XI y XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionadas con la fracción VI del artículo 116 de la misma Constitución, ya que si bien estos trabajadores están limitados en cuanto a sus derechos laborales, tal limitación no comprende los beneficios de la seguridad social. (Tesis 2ª. CXC/2001).⁴³⁹

3.- Años después se resolvió la Controversia Constitucional 32/2007 que fue interpuesta por el Poder Judicial del Estado de Baja California y resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se aprobó la Tesis Aislada con rubro: “*Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California. Tienen derecho a recibir prestaciones y servicios sociales*” en el que no supeditaba a los trabajadores ya sea de base o de confianza al derecho de acceder a las prestaciones y servicios sociales sino que refiere que de acuerdo a la Constitución Federal, al Pacto Internacional de los DESCAs y ley del ISSSTECALI, que no obstante que los Magistrados no eran considerados trabajadores, la Corte señaló que esto no les impedía que pudieran acceder a las prestaciones y servicios sociales, ya que la ley que se encontraba en vigor permitía que personas distintas a los trabajadores asalariados se integraran al sistema público de seguridad social. Es decir que desde el 2007 la Corte ya interpretaba que jueces y Magistrados tienen el derecho a la seguridad social y con mayor razón los trabajadores de confianza del Poder Judicial tenían derecho a ese acceso. Por lo que vemos cómo se van fijando los criterios en distintos temas relacionados con el derecho de seguridad social en el Estado de Baja California aun cuando no había llegado la reforma constitucional del 2011 y las posteriores reformas de la Constitución local de Baja California y de ISSSTECALI y que van fijando los criterios por parte de los Tribunales locales federales. Me permito transcribir la tesis que deriva de dicha Controversia:

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. TIENEN DERECHO A RECIBIR PRESTACIONES Y SERVICIOS SOCIALES. Conforme a los artículos 116, fracción VI y 123, apartado A, fracción XXIX y apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y lo., fracción V y 4o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI), los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad disponen de un esquema de seguridad social, porque si bien su estatus obedece a una relación jurídica pública pura con el Estado, no de subordinación, ello no implica que no accedan a las prestaciones y servicios sociales que sean compatibles con su función previstos en el ordenamiento últimamente

⁴³⁹ Tesis 2ª. CXC/2009, Registro Digital 188472, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, p. 441.

citado, ya que el marco jurídico en vigor permite que personas distintas a los trabajadores asalariados se integren al sistema público general de seguridad social, pues éste comprende a los diversos sectores sociales de la población, incluso a quienes no estén activos.(Tesis P.LI/2009).⁴⁴⁰

4.- Al resolver el Amparo Directo 125/2012, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, dio origen a la Tesis Aislada: *Seguridad Social. El Artículo 1º, Fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, viola dicho derecho humano*, en el que consideró que al limitarse el ámbito de aplicación solamente a los trabajadores de Base la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios, violaba el derecho humano a la seguridad social reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en Materia de Derechos (DESCA) y el apartado B del Art. 123 Constitucional ya que este precepto constitucional era claro en cuanto a que los trabajadores de confianza tienen derecho a recibir los beneficios de seguridad social. Además, se señaló que los preceptos establecidos en el Protocolo de San Salvador eran fuente internacional y la Carta Magna debían prevalecer sobre lo establecido en el texto de la ley local, pues las primeras otorgaban una protección más amplia al derecho humano de seguridad social conforme a lo dispuesto por el Art. 1º. Constitucional. Aquí se da prevalencia a la Constitución y Tratados Internacionales para dar una protección más amplia al Quejoso y aun no se contaba con la reforma de la Constitución local de Baja California y ley del ISSSTECALI de 2015. Me permito transcribir la mencionada tesis:

SEGURIDAD SOCIAL. EL ARTÍCULO 1º., FRACCIÓN I, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, VIOLA DICHO DERECHO HUMANO. El artículo indicado, al limitar el ámbito de aplicación de la propia ley a los trabajadores de base, considerados así por la Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de esa entidad, viola el derecho humano a la seguridad social reconocido en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", y 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que el citado precepto constitucional es claro en cuanto a que también los trabajadores de confianza tienen derecho a los beneficios de seguridad social. Por tanto, tales normas sobre derechos humanos de fuente internacional, en concordancia con el referido precepto de la Carta Magna, deben

⁴⁴⁰ Tesis P. LI/2009, Registro Digital 165748, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 1254.

prevalecer por sobre lo que establece el texto legal mencionado, al otorgar una protección más amplia del derecho humano de que se trata, en atención a los párrafos primero a tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal. (Tesis XV.4º.5 L 10ª.)⁴⁴¹

5.- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 391/2012 sustentada entre el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Sexta Región, con residencia en Chihuahua, Chihuahua y el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito aprobó la Tesis de Jurisprudencia 186/2012 (10ª.) con el rubro: *Trabajadores de confianza del Estado de Baja California incorporados al Régimen integral de seguridad social mediante resolución jurisdiccional, deben aportar la cuota a que se refiere el artículo 16 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de esta Entidad Federativa*, en el que la Corte consideró que el artículo 1º. de la Ley del ISSSTECALI exceptuaba de su ámbito de aplicación a los trabajadores de confianza, indicó que si estos hubieran obtenido una incorporación integral a los beneficios de seguridad social mediante resolución judicial, debían cubrir sus cuotas a su cargo, ya que el régimen de seguridad social de Baja California se sostiene con las aportaciones bipartitas, es decir, con las cuotas de trabajador y aportaciones del ente empleador) en los términos que establecen los Arts. 16 y 21 de la referida Ley. Aquí derivado de varias demandas y procedimientos jurisdiccionales la Corte determina que, si los trabajadores de confianza lograban ser incorporados por determinaciones jurisdiccionales, era necesario que estos trabajadores aportaran sus cuotas correspondientes para el debido sostenimiento del Instituto de Pensiones. Me permito transcribir la Jurisprudencia derivada de esta Contradicción de tesis:

TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA INCORPORADOS AL RÉGIMEN INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL MEDIANTE RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL, DEBEN APORTAR LA CUOTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA. El criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 172/2011 (9a.) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SEGURIDAD SOCIAL. CORRESPONDE AL ÓRGANO ESTATAL EMPLEADOR CUBRIR EL CAPITAL CONSTITUTIVO QUE RESULTE POR LA INCORPORACIÓN DEL TRABAJADOR, COMO CONSECUENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE SU ANTIGÜEDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).", resulta aplicable para los trabajadores comprendidos en el artículo 1o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado

⁴⁴¹ Tesis XV.4º.5L (10ª.) Registro Digital 2001491, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Décima Época, Agosto 2012, p. 1991.

de Baja California, que excluye de su ámbito de aplicación a los de confianza; por estas razones, si éstos obtuvieron su incorporación integral a los beneficios de la seguridad social regulados en dicho ordenamiento mediante resolución jurisdiccional, deben cubrir las cuotas a su cargo, pues el régimen de seguridad social de esa entidad se sostiene con aportaciones bipartitas (cuotas del trabajador y aportaciones del ente empleador), en términos de los artículos 16 y 21 de la citada ley. (Tesis 2ª./J.186/2012 (10ª.)⁴⁴²

6.- Al resolverse el Amparo directo 55/2013 (expediente auxiliar 273/2013) , el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara Jalisco, se aprobó la tesis aislada que tiene como rubro: *Control difuso de constitucionalidad. El Tribunal del Arbitraje del Estado de Baja California está facultado para ejercerlo en términos de los Artículo 1º y 133 de la Constitución Federal, cuando los trabajadores de confianza del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Gobierno y Municipios de dicha entidad reclaman los beneficios de Seguridad Social*, la Sala Auxiliar en mención estableció como se ha referido que el Art. 1º. De ISSSTECALI contemplaba solo para los trabajadores de base recibir los beneficios de seguridad social, por lo que estableció que el Tribunal de Arbitraje tenía la facultad para ejercer el control difuso de constitucionalidad para comparar la norma secundaria ante el reclamo de un trabajador de confianza de dicha prestación y en todo caso inaplicarla para lograr una protección más eficaz de los derechos humanos del trabajador independientemente de su carácter de trabajador de base o de confianza. Aquí seguía vigente la ley de 1970 que excluía a los trabajadores de confianza, por lo que siguieron dándose estos precedentes en el que se contempla dar prevalencia al derecho humano de seguridad social. Seguían varios trabajadores inhibidos para demandar con el temor de la libre remoción, pero seguían dándose los criterios jurisprudenciales. Me permito transcribir la tesis referida:

CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA ESTÁ FACULTADO PARA EJERCERLO EN TÉRMINOS DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, CUANDO LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO Y MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD, RECLAMAN LOS BENEFICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL. El artículo 1o. de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California (ISSSTECALI) contempla sólo para los trabajadores de base, la posibilidad de recibir los beneficios de seguridad social, luego, ante el reclamo de un trabajador de confianza de dicha prestación, el Tribunal de Arbitraje de la entidad, de conformidad con

⁴⁴² Tesis 2ª./J.186/2012 (10ª.) Registro Digital 2002675, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Décima Época, Enero 2013, Tomo 2, p. 1653.

los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está facultado para ejercer el control difuso de constitucionalidad, consistente en comparar mediante la cláusula de interpretación conforme, la norma secundaria con las fracciones XI y XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, y si encuentra que aquélla se contrapone con lo dispuesto en éstas, es correcto que, para lograr una protección más eficaz de los derechos humanos del trabajador, inaplique la ley ordinaria, pues la seguridad social es un derecho que debe asegurarse al patrón durante la vigencia de la relación laboral, independientemente del carácter de base o confianza que ostente.(Tesis III.4º.3L 10ª).⁴⁴³

7.- Dentro del Amparo directo en revisión 2695/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver aprobó la tesis que lleva por rubro: *Trabajadores de confianza del Estado de Baja California. Cuando en un laudo se reconozca su antigüedad y se ordene su incorporación al régimen de seguridad social. Las condenas respectivas no tienen como consecuencia la incorporación relativa con anterioridad al dictado de aquel.* Los Ministros refirieron que aquellos trabajadores de confianza que hayan obtenido su incorporación al sistema de seguridad social regulados por la Ley del ISSSTECALI vigente hasta febrero del 2015, mediante resolución judicial, mencionaron la Jurisprudencia referida en puntos anteriores e identificada como 2ª./J.186/2012 (10ª.) en el que los trabajadores debían cubrir sus cuotas y también establece que esta tiene el alcance que cuando se dicte un laudo en el que se reconozca la antigüedad de un trabajador de confianza del Estado de Baja California y se ordene su incorporación al régimen de seguridad social esas condenas no tienen como consecuencia que la incorporación se realice con anterioridad al dictado del laudo y que el laudo genera la obligación de efectuar el pago de las cuotas y aportaciones de seguridad social y como consecuencia las retenciones respectivas, porque la incorporación surge por el dictado del laudo y no antes. Este criterio fue aplicado para los trabajadores de confianza del Poder Judicial que son motivo del presente trabajo de investigación, es decir, quienes lograron el reconocimiento de su antigüedad, han quedado pendientes de hacer el pago de las cuotas adeudadas desde el reconocimiento hasta el laudo, que ha provocado, que aun con una resolución, los trabajadores no puedan hacer efectivo su derecho humano de seguridad social. Me permito transcribir el criterio jurisprudencial que se menciona:

TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.
CUANDO EN UN LAUDO SE RECONOZCA SU ANTIGÜEDAD Y SE ORDENE SU
INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL, LAS CONDENAS
RESPECTIVAS NO TIENEN COMO CONSECUENCIA LA INCORPORACIÓN

⁴⁴³ Tesis III.4º.(III Región) 3 L (10ª.), Registro Digital 2004433, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Décima Época, Septiembre 2013, Tomo 3, p. 2504.

RELATIVA CON ANTERIORIDAD AL DICTADO DE AQUÉL. De acuerdo con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación^{2a./J. 186/2012 (10a.)}(*), si los trabajadores de confianza obtuvieron su incorporación integral a los beneficios de la seguridad social regulados en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, vigente hasta el 17 de febrero de 2015, mediante resolución jurisdiccional, deben cubrir las cuotas a su cargo, pues el régimen de seguridad social de esa entidad se sostiene con aportaciones bipartitas (cuotas del trabajador y aportaciones del ente empleador), en términos de los artículos 16 y 21 de la ley aludida, sin que proceda cubrir capitales constitutivos. Ahora bien, en relación con la citada jurisprudencia, el pronunciamiento de la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 391/2012(**) de la cual derivó, también tiene el alcance de establecer que cuando en un laudo se reconozca la antigüedad de un trabajador de confianza del Estado de Baja California y se ordene su incorporación al régimen de seguridad social por inaplicación de la fracción I del artículo 1º. de la ley indicada, esas condenas tampoco tienen como consecuencia la incorporación al régimen de seguridad social con anterioridad al dictado del laudo. Al respecto, debe considerarse que el laudo genera la obligación de efectuar el pago de cuotas y aportaciones de seguridad social y, por ende, las retenciones respectivas, toda vez que en ese caso la incorporación al régimen de seguridad social regulado en la ley referida ocurre en virtud del dictado de aquél y no antes. (Tesis 2ª.CXXIII/2015)⁴⁴⁴.

8.- La Contradicción de tesis 5/2015, en la que se resolvió respecto de los criterios contendientes sustentados por el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito al resolver los amparos directos 340/2015 y 360/2015 y el diverso sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado del Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Morelia Michoacán al resolver el amparo directo 984/2014, se dio la Jurisprudencia con rubro: *Aportaciones y cuotas de seguridad social de los trabajadores de confianza del Estado de Baja California. Es improcedente condenar al patrón equiparado a su pago retroactivo por el periodo anterior a la instauración del juicio en el que el trabajador actor no contaba con el régimen de seguridad social integral*, En donde la Corte determinó que el tribunal burocrático no puede condenar al pago de las cuotas y aportaciones al empleador si el trabajador actor ya tenía acceso a ese régimen por haber obtenido la calidad de trabajador de base, lo excluye que a partir del dictado del laudo se dé cumplimiento a una obligación de naturaleza bipartita que ya existe y está siendo cumplida por lo que es improcedente que el patrón sea condenado retroactivamente al pago de aportaciones por el periodo anterior, ya que si bien es cierto que la ley de 1970 de ISSSTECALI por omisión se encontraban excluidos los trabajadores de confianza, corresponde a cada trabajador decidir en qué momento solicita su incorporación

⁴⁴⁴ Tesis 2ª. CXXIII/2015 (10ª.), Registro Digital 2010364, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 24, Décima Época, Noviembre 2015, Tomo II, p. 1303.

cuando el empleador no le proporciona ese derecho constitucional de forma inmediata. La Corte determina que si los trabajadores no hacen efectivo el acceso a ese derecho fundamental mediante una resolución jurisdiccional que los incorpore (aun sin considerarlos de base) para la integración de la pensión es improcedente que el Tribunal burocrático condene al patrón al pago retroactivo de las prestaciones demandadas. Este criterio ha cobrado vigencia en los juicios interpuestos por los trabajadores de confianza del Poder Judicial, para el reconocimiento de su antigüedad y posteriormente su incorporación al sistema integral de seguridad social para poder acceder a su pensión. Me permito transcribir la Jurisprudencia referida:

APORTACIONES Y CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ES IMPROCEDENTE CONDENAR AL PATRÓN EQUIPARADO A SU PAGO RETROACTIVO POR EL PERIODO ANTERIOR A LA INSTAURACIÓN DEL JUICIO EN QUE EL TRABAJADOR ACTOR NO CONTABA CON EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. El tribunal burocrático no puede condenar al empleador al pago de las cuotas y aportaciones a que se refieren los artículos 16 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, vigente hasta el 17 de febrero de 2015, por el periodo en el que el trabajador actor (al que se le incorpora al régimen de seguridad social integral) era empleado de confianza, ya que el cumplimiento de esa obligación es de naturaleza bipartita, esto es, se sustenta entre el trabajador y el empleador, respectivamente; así, si al instaurar el juicio laboral el trabajador actor ya tiene acceso a dicho régimen -por haber obtenido la calidad de trabajador de base-, se excluye la posibilidad de que a partir del dictado del laudo se dé cumplimiento a una obligación de naturaleza bipartita que ya existe y está siendo cumplida. Consecuentemente, resulta improcedente que el patrón equiparado sea condenado retroactivamente al pago de aportaciones por el periodo anterior, en el que el trabajador burocrático no contaba con una seguridad social integral en virtud de ser operario de confianza, en razón de que no obstante contaba con la posibilidad legal de solicitar su incorporación al régimen de seguridad social no lo hizo, ya que aun cuando la seguridad social es un derecho tutelado a favor de los trabajadores de confianza en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1970 y dado que por omisión del legislador los trabajadores de confianza se encuentran excluidos en forma integral de ese derecho de acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, luego corresponde a cada trabajador decidir en qué momento solicita su incorporación cuando el empleador no le proporcione ese derecho constitucional inmediatamente; consecuentemente, cuando los trabajadores de confianza no hacen efectivo el acceso a ese derecho fundamental mediante una resolución jurisdiccional que los incorpore -aun sin considerarlos de base- al régimen de la citada legislación obligando al pago de las cuotas y de las aportaciones para la integración de la pensión a que se refieren los artículos 16 y 21 indicados, es improcedente que el tribunal burocrático condene al empleador al pago retroactivo de las aludidas prestaciones. (Tesis PC.XV.J/16 L).⁴⁴⁵

⁴⁴⁵ Tesis PC.XV.J/16L (10ª.), Registro Digital 2011537, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 29, Décima Época, Abril 2016, Tomo II, p. 1456.

9.- También al resolverse la Contradicción de Tesis 5/2015 se estableció la Jurisprudencia con el rubro: *Cuotas y aportaciones de seguridad social. Resulta improcedente condenar al patrón al pago de ambos conceptos retroactivamente, cuando mediante resolución jurisdiccional se reconozca la antigüedad del trabajador (inaplicabilidad de la Jurisprudencia PC.XV.J/3 L (10ª).* Aquí la Corte estableció que esa Jurisprudencia era inaplicable para definir a partir de qué momento deben cubrirse las cuotas y aportaciones de seguridad social de los trabajadores de confianza del Estado de Baja California, ya que eran conceptos de naturaleza distinta y establece que en el caso de las cuotas y aportaciones de seguridad social se trata de una obligación que rige a partir del dictado del laudo, derivado de la decisión del trabajador de demandar su incorporación al régimen de seguridad social integral o en todo caso, cuando se haya incorporado a dicho régimen mediante convenio entre la institución patronal y el trabajador. Es decir, vemos cómo se han ido estableciendo criterios para el reconocimiento del derecho humano de seguridad social de los trabajadores de confianza , pero se establecen límites y criterios para la debida incorporación, que buscan un equilibrio, pero que particularmente al trabajador de confianza del Poder Judicial derivado de sus juicios aun con el Laudo o resolución jurisdiccional favorable lo obliga a ese pago de cuotas, que le hace imposible pagar para lograr el acceso efectivo a ese derecho o que el tiempo que le queda legalmente laborando a fin de que se realicen los descuentos no sean suficientes para acceder a una pensión. Me permito transcribir la referida Jurisprudencia:

CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. RESULTA IMPROCEDENTE CONDENAR AL PATRÓN AL PAGO DE AMBOS CONCEPTOS RETROACTIVAMENTE, CUANDO MEDIANTE RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL SE RECONOZCA LA ANTIGÜEDAD DEL TRABAJADOR [INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA PC.XV. J/3 L (10a.)]. La jurisprudencia aludida es inaplicable para definir a partir de qué momento deben cubrirse las cuotas y aportaciones de seguridad social de los trabajadores de confianza del Estado de Baja California, en virtud de que se trata de obligaciones de naturaleza distinta, pues mientras el capital constitutivo es a cargo exclusivamente del patrón equiparado, en el caso de las cuotas y aportaciones su cumplimiento es bipartito, esto es, la primera corresponde cubrirla al trabajador y la segunda al patrón, aunado a que, en lo relativo al capital constitutivo, el Pleno del Decimoquinto Circuito determinó que en términos del artículo 64-Bis de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California vigente hasta el 17 de febrero de 2015, cuando los entes de gobierno empleadores reconozcan antigüedad en el servicio a un trabajador de base que implique el reconocimiento de derechos en el régimen de pensiones y jubilaciones del Instituto, deberán cubrir el importe por dicho concepto para solventar tal prestación, por disposición expresa de la misma ley; sin embargo, esa circunstancia no sucede en el caso de las cuotas y aportaciones de seguridad social, pues se trata de una obligación que rige a partir del dictado del laudo, derivado de la decisión del trabajador de demandar su incorporación al régimen

de seguridad social integral o en todo caso, cuando se haya incorporado a dicho régimen mediante convenio entre la institución patronal y el trabajador. (Tesis: PC.XV.J/17L).⁴⁴⁶

10.- Al resolverse la Acción de Inconstitucionalidad 19/2015 que fue resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentada por la Comisión nacional de derechos humanos en contra de los artículos 10, 16, tercer y cuarto párrafos, y 39 fracción IV, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, al igual que la Acción de Inconstitucionalidad 101/2014 derivado de la Ley del Sistema Estatal de pensiones del Estado de Veracruz referida en apartado anterior, se declaró la invalidez de diversos preceptos legales introducidos en las leyes de referencia y particularmente en Baja California, al haberse contemplado que no se observaron las bases mínimas de la seguridad social contemplados en el Convenio 102 de la OIT, Art. 123 apartado B, fracción XI, inciso a) de la Constitución Federal, en el que por una parte se obligaba a que el trabajador estuviera al corriente en sus cuotas y aportaciones para poder acceder a los servicios al igual que sus familiares considerando que se violentaba el Art. 4º Constitucional de derecho de acceso a la salud y el 123 de seguridad social que garantiza el acceso a los servicios de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, así como suministro de medicamentos entre otras, por la falta de entero oportuno de las cuotas de seguridad social correspondientes, ya que se trata de una responsabilidad que corresponde exclusivamente al Estado en su carácter de patrón y no a los trabajadores y por ello no podría restringirse ese derecho declarando la invalidez de esta norma⁴⁴⁷. También se invocó la invalidez respectiva otro de los preceptos legales relativo al artículo 16, tercer y cuarto párrafos, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, que transgredían los artículos 1o y 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Federal, así como el artículo 24 de la Convención americana de derechos humanos y el 26 del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que se vulneraba el derecho de igualdad en materia de seguridad social, y los principios de previsión social y equidad, al obligarse a los pensionados al igual que los trabajadores en activo a un porcentaje

⁴⁴⁶ Tesis PC.XV.J/17L (10ª.), Registro Digital 2011538, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 29, Décima Época, Abril 2016, Tomo II, p. 1457.

⁴⁴⁷ Acción de Inconstitucionalidad 19/2015, p. 18, consultable al 04 de noviembre del 2023 en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc-Inc-2015-19-Demanda.pdf>

de sus respectivas percepciones para cubrir el monto de las prestaciones establecidas en la Ley y los gastos de administración correspondientes, lo que la Corte determinó ser fundado refiriendo la Acción de Inconstitucionalidad 101/2014 del Estado de Veracruz y determinó que los pensionados o pensionistas se encuentran en situaciones distintas a los trabajadores en activo y no existe una justificación constitucional que permita que a estos individuos que se encuentran en situaciones distintas se les trate de la misma manera, cobrándoles para el pago de sus mismas pensiones por lo que también declaró la invalidez de este precepto legal.⁴⁴⁸

11.- Otro tema que también se ha regulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido lo relativo al salario mínimo y los UMA con el propósito de regular el poder adquisitivo del salario mínimo y dar cumplimiento al mandato constitucional de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de quien sea el soporte económico de una familia en concordancia con los argumentos que la Segunda Sala había resuelto se dio la Jurisprudencia por Contradicción de Criterios que a continuación se transcribe y que continúa siendo el criterio que prevalece:

PENSIÓN JUBILATORIA. EL AUMENTO ANUAL EN SU CUANTÍA PREVISTO EN LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, ABROGADA, DEBE CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a posturas contrarias al analizar si para efecto de calcular el incremento de la pensión por jubilación debe atenderse a la fecha en que se otorgó dicho beneficio, o bien, si es aplicable la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016 en materia de desindexación del salario mínimo.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decide que el aumento anual en la cuantía de las pensiones otorgadas en el periodo del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización y no en el salario mínimo.

Justificación: Con el propósito de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo, así como para dar cumplimiento al mandato constitucional relativo a que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de quien sea el soporte económico de una familia y en concordancia con la línea argumentativa sustentada por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 200/2020, de la que emanó la jurisprudencia 2a./J. 30/2021 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIÓN JUBILATORIA. EL MONTO MÁXIMO PREVISTO EN LA LEY DE LOS TRABAJADORES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO ABROGADA Y EN EL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY DEL ISSSTE VIGENTE, DEBE

⁴⁴⁸ Acción de Inconstitucionalidad 19/2015, *Op. Cit.*, p. 24.

CUANTIFICARSE CON BASE EN EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) Y NO EN EL SALARIO MÍNIMO.", se concluye que el aumento anual de la cuantía de la pensión jubilatoria debe cuantificarse con base en el valor de la Unidad de Medida y Actualización. Ello, en atención a que el incremento o actualización de su importe es un aspecto accesorio derivado del otorgamiento del beneficio pensionario, que tiene como propósito fundamental que no pierda su poder adquisitivo por el solo transcurso del tiempo y, por tanto, constituye una mera expectativa de derecho para el titular de la pensión, el cual se actualiza al momento en que se suscita un incremento en el costo de vida. Consecuentemente, el incremento a que alude el artículo 57 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, abrogada, en su texto vigente en el periodo del 5 de enero de 1993 al 31 de diciembre de 2001, al hacer referencia a una medida o referencia ajena a la naturaleza de lo que es el salario mínimo, a partir del 28 de enero de 2016, en que entró en vigor la reforma constitucional en materia de desindexación del salario mínimo, debe cuantificarse a razón del valor de la Unidad de Medida y Actualización. Conclusión que es acorde con la intención del Constituyente Permanente de impulsar el incremento del salario mínimo con el fin de que cumpla con su función constitucional; asimismo, con el objeto de salvaguardar el poder adquisitivo del pensionado. (Tesis 2ª./J. 30/2021).⁴⁴⁹

Como se ha referido tanto Tribunales Federales y particularmente refiriéndonos a Baja California (Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito) así como las Controversias constitucionales y Contradicciones de Tesis que ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han ido estableciendo precedentes en los distintos fallos relativos al derecho de seguridad social incluyendo los temas de reconocimiento de antigüedad, incorporación de los trabajadores de confianza al régimen integral de seguridad social, aumento de la cuantía de pensión jubilatoria y los efectos de los laudos en el que se les conceda ese derecho humano de seguridad social a los trabajadores de confianza. Así como también declarando la invalidez de preceptos legales de la Ley de ISSSTECALI que claramente violentaban el derecho de seguridad social o lo restringían.

Al ser una característica el avance progresivo de los derechos sociales (de seguridad social), esto constituye una oportunidad para que se introduzcan en los litigios sobre pensiones de los trabajadores otros planteamientos que no han sido abordados, que permitan que ese derecho humano de seguridad social siga avanzando en forma efectiva porque la herramienta que hasta el momento ha sido más eficaz son los diversos juicios tramitados ante el Tribunal burocrático y posteriormente mediante el Juicio de Amparo, independientemente de los procedimientos y mecanismos administrativos referidos en apartado anterior que debieran

⁴⁴⁹ Tesis 2ª./J.30/2021, (11ª.), Registro Digital 2023299, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Undécima Época, Junio 2021, Tomo IV, p. 3604.

instaurarse, a fin de que los trabajadores de confianza puedan acceder de una forma breve y sencilla al derecho de seguridad social de pensiones.

4.3.3 Procedimientos para los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California para acceder a su derecho de pensiones como parte de su seguridad social y sus resultados

En capítulos anteriores y en el apartado que antecede se ha hecho referencia a la evolución de las tesis o criterios que han sido adoptados por los Tribunales Jurisdiccionales en cuanto al tema de pensiones respecto de varios Estados pero el que interesa por ser el motivo de este trabajo de investigación es el de Baja California, pues no solo se trata de los trabajadores de confianza, sino que se han adoptado los criterios de los trabajadores de confianza que prestan sus servicios al Estado incluidos a los del Poder Judicial, pero que han ido estableciendo los criterios que deben considerarse y aplicarse respecto de la problemática de su reconocimiento y su posterior incorporación al sistema de seguridad social, que efectivamente se ha visto su evolución en favor de los derechos de los trabajadores, aunque siguen enfrentando procedimientos largos y que en casi todos los casos se han visto frenados ante la limitante de los presupuestos programáticos y los propios límites que los tribunales han fijado para la incorporación de los mismos y que se ha visto en apartado anterior.

Al entrevistar a distintos trabajadores de confianza se pudo obtener la resolución de una de las primeras trabajadoras de confianza del Poder Judicial que reclamó el reconocimiento de su derecho de antigüedad y que obtuvo sentencia favorable en cumplimiento de la Ejecutoria de Amparo Directo laboral número 1338 y 1339/2013 dictado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región,⁴⁵⁰ que a la fecha no ha podido hacer efectiva por virtud de que si bien se reconoció su derecho de antigüedad y condenó al Poder Judicial del Estado de Baja California a realizar en favor de la actora (trabajadora) por el pago de aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California que debería cubrir desde que se reconoce su ingreso como trabajadora de confianza (04 de mayo de 1991), pero se absolvió al Poder Judicial del pago de cuotas de la trabajadora quedando a su cargo el pago de las mismas. A partir del juicio

⁴⁵⁰ Exp. 306/2011-VI María Patricia Varo Amador vs. Poder Judicial del Estado de Baja California y como Tercero ISSSTECALI.

entablado el Poder Judicial inició a realizar el descuento de sus cuotas, pero queda pendiente que la trabajadora pueda lograr un acuerdo con ISSSTECALI para el pago de las cuotas pendientes y estar en posibilidades de acceder a su derecho de pensión.

También logró entrevistarse a otra trabajadora de confianza, quien tramitó su juicio laboral dentro del expediente 352/2011,⁴⁵¹ al que el Tribunal de Arbitraje resolvió en el mismo sentido que la Ejecutoria de Amparo referida en el párrafo que precede, es decir, se le reconoció su derecho de antigüedad y se condenó al Poder Judicial del Estado de Baja California a que cubriera el pago ante el ISSSTECALI de sus aportaciones desde su fecha de ingreso (01 de febrero de 1993), pero pendiente que la trabajadora cubra lo relativo a sus cuotas, que conforme a la ley debieron ser descontadas por el empleador (Poder Judicial) desde que ingresó en su calidad de trabajadora de confianza y haber enterado a ISSSTECALI.

Todos estos casos interpuestos por los trabajadores de confianza solo alcanzaron el reconocimiento de su antigüedad como trabajadores y en el mejor de los casos condenar al Poder Judicial para que realizara el pago de sus aportaciones desde que ingresaron con ese carácter, pero en cuanto a las cuotas que debieron ser descontadas por el empleador e informadas a ISSSTECALI como lo establece la ley, no ocurrió y a la fecha no ocurre pues como se ha indicado actualmente los trabajadores de confianza que laboran para el Poder Judicial, solo al 10.69% de sus trabajadores de confianza se realizan los descuentos de ley, relativos al sistema de pensiones.

Se realizaron 8 entrevistas con el método aleatorio durante el mes de octubre del 2022: 7 a trabajadores de confianza y a una Juez del Poder Judicial de Baja California, quien para la ley no es considerada como trabajadora, pero compartió sus experiencias y comentarios pues antes de llegar a ser Juzgadora fue trabajadora de confianza como Secretaria de Acuerdos y Secretaria Proyectista, catalogada como trabajadora de confianza.

De estas entrevistas encontramos que estos trabajadores de confianza tienen prestando sus servicios como trabajadores de confianza del Poder Judicial, por más de 30, 40 o más años, en el que siempre se desempeñaron en diversos cargos y Juzgados, para así tener una Carrera Judicial y con aspiraciones de poder acceder a mejores puestos de trabajo. Una de las entrevistadas estableció que, si se le reconocen los 27 años que laboró como trabajadora de base,

⁴⁵¹ Exp. 352/2011_III Rebeca Unibe Rosales vs. Poder Judicial del Estado de Baja California y como Tercero ISSSTECALI.

pero no como trabajadora de confianza. Los entrevistados trabajadores de confianza del Poder Judicial entablaron demandas en contra del Poder Judicial para el reconocimiento de su derecho de antigüedad y poder acceder al derecho de Seguridad Social, pero solo lograron se iniciaran los descuentos de sus aportaciones por unos cuantos años, que no les permite computar el tiempo suficiente que la ley establece para que se les otorgue una pensión digna que les permita llevar una vida decorosa, después de toda una vida de esfuerzo y trabajo. Manifestaron que a pesar de llevar sus juicios laborales y agotado el principio de definitividad acudir al Juicio de Amparo, no han podido hacer efectivo el derecho a pensionarse o jubilarse y para su finiquito y devolución del fondo de pensiones que pagaron, han tenido que estar impulsando tanto en el Poder Judicial de Baja California e ISSSTECALI su pago, además que ISSSTECALI se enfrentan a que el fondo de pensiones les manifiestan se encuentra con los maestros y deben esperar a la lista de prelación. Una de las entrevistadas manifestó que lleva en espera más de 3 años para esta entrega de dinero, teniendo que insistir en sus pretensiones para que no le prescriba su acción. Todos los entrevistados reflejaron su decepción de que en la Casa de Justicia no se imparta justicia para sus trabajadores de confianza.

Manifestaron que el Juicio de Amparo es una herramienta con la que cuentan, pero que hay mucho rezago en los Tribunales, lo que provoca desánimo e incertidumbre de poder hacer efectivo su derecho de acceso a la seguridad social y particularmente al derecho de pensión, primero obteniendo una resolución favorable y posteriormente poderla hacer efectiva en su ejecución.

Se considera que estos trabajadores no solo se ven privados de ese acceso de pensión que les permita vivir dignamente después de toda una vida de trabajo, sino que además se sienten agraviados no solo porque se trate de una pérdida de dinero que esperarían recibir después de toda una vida de esfuerzo, sino una lesión directa a sus intereses morales pues se sienten violentados como seres humanos, quienes son como personas.

De las entrevistas realizadas, al preguntar si sentían tener plenamente garantizado su derecho de Seguridad Social dentro del Poder Judicial, básicamente refirieron el desaliento y frustración que después de tantos años de trabajo en donde se imparte Justicia no hay Justicia para sus trabajadores. Que definitivamente no tiene garantizado ese derecho. Una de las entrevistadas manifestó:

“... Salí con lo mismo que entré hace 45 años, sin ningún derecho, sin ninguna liquidación sin pensión y con un cheque de 300 pesos. Mi sentir me ha afectado psicológicamente que

como ciudadano, viviendo en un Estado de Derecho y en un marco de derechos humanos en la relación laboral y sale uno totalmente desprotegido con una insensibilidad del Tribunal hacia sus empleados. Porque hemos llegado a una edad en que necesitamos atención médica.⁴⁵²

Este es otro punto que debe considerarse respecto de estos trabajadores. Claramente esta falta de acceso efectivo a sus derechos de pensiones puede ocasionar que al verse desprotegidos, sin respaldo de su patrón para su vejez, sea motivo para que intervengan en actos de corrupción, en detrimento de la impartición de justicia. No son actos justificables, pero que si pueden acontecer ante la inacción del patrón o empleador de proteger de manera efectiva los derechos laborales de sus trabajadores.

Sabemos que es obligación del Estado, en este caso el Poder Público empleador (Poder Judicial de Baja California) demostrar que ha hecho todo lo posible para cumplir con la obligación de realizar las aportaciones de sus trabajadores de confianza al ISSSTECALI y realizar los descuentos a sus trabajadores para el concepto de pensiones pues es una obligación Constitucional y normativa que deben observar y no lo exime de su cumplimiento. En este último año al Poder Judicial de Baja California se le ha aprobado su presupuesto y apoyado por parte del Poder Ejecutivo a fin de crear nuevos Juzgados en el Estado Especializados: Violencia Familiar, Arrendamientos, Hipotecarios, Familiares, que se reconoce son necesarios para poder tener una Justicia más pronta y expedita para el justiciable, pero también debe buscarse que su presupuesto contemple lo relativo a la incorporación de sus trabajadores de confianza a su seguridad social, que sea el 100% y no solo el 10.67% para en un futuro se les hagan sus descuentos para el fondo de pensiones, basados además en los salarios reales e íntegros de sus trabajadores, pues donde la ley no distingue no se debe distinguir, y como hemos visto que aunque tienen distinta naturaleza los trabajadores de base que los de confianza, en el rubro de seguridad social, los trabajadores son considerados iguales para acceder a ese derecho por lo que es necesario el actuar por parte del Poder Judicial para hacer efectivo ese derecho a sus trabajadores de confianza e implementar lo que sea necesario para cumplir con esta obligación. Recientemente se dio a conocer por el Poder Judicial, en el informe de Gobierno del Presidente del Poder Judicial que incorporarán a sus trabajadores de confianza al Sistema de Pensiones, pero no se ha logrado recabar el convenio que se dice se celebró para tal efecto con ISSSTECALI

⁴⁵² Secretaria de Acuerdos entrevistada el 25 de octubre del 2022, identificada como entrevistada No. 4.

y poder valorar lo relativo a los trabajadores que serán de nueva generación y que sucederá con aquellos que por su edad o tiempo laborado, no alcanzarán a computar para que sea viable su acceso al derecho de seguridad social de pensiones.

De los criterios que se han ido adoptando por los tribunales jurisdiccionales y aun cuando ha habido avances en el tema de seguridad social respecto de los trabajadores al Servicio del Estado, ninguna de esas resoluciones ha abordado el daño al proyecto de vida de estos trabajadores definido por la Corte Interamericana tal en la Sentencia del *caso Loayza Tamayo* dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que este “atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas”. Se trata de un daño que “impide o menoscaba gravemente la realización de las expectativas de desarrollo personal, familiar y profesional factibles en condiciones normales en forma irreparable o muy difícilmente reparable”⁴⁵³ y por ello se ordena la reparación integral en esta y en otras sentencias que van más allá de una compensación económica pues se trata de que el Estado favorezca y facilite el desarrollo de un proyecto de vida según las aspiraciones de la persona, que en el caso particular se trata de los trabajadores de confianza, quienes buscan desarrollar una carrera judicial que les permita mejorar sus condiciones de vida y las de su familia y como todo trabajador aspiran a recibir las facilidades de su patrón (Poder Judicial) para poder acceder a su derecho de seguridad social de pensiones a fin de tener una vida digna en su vejez.

4.3.4 Estudio de Caso

En este apartado haremos un análisis de estudio de caso denominado de *instancia crítica* que es útil para responder consultas relacionadas con preguntas de causa y efecto. El estudio de caso de instancia crítica no tiene interés en la generalización; en cambio, pone su enfoque en una situación con un interés único.

⁴⁵³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 42, párrafos 147, 148, consultable al 26 de noviembre del 2023 en: https://www.corteidj.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42-esp.pdf.

El Entrevistado, quien actualmente cuenta con 70 años de edad, manifestó cuando se encontraba laborando para el Poder Judicial interpuso el juicio de amparo,⁴⁵⁴ pues ya había interpuesto otro amparo para el reconocimiento de su antigüedad y solo logró el reconocimiento de su derecho de antigüedad (laboró por 42 años dentro del Poder Judicial de Baja California) e iniciaron los descuentos correspondientes como parte de sus cotizaciones, pero no logró computar el tiempo suficiente para poder acceder al derecho de pensión como lo establece la Ley de ISSSTECALI.

Al momento de realizar la entrevista, refirió que se encontraba en curso un nuevo juicio de amparo, que se le había concedido la Suspensión Definitiva y se le estaba cubriendo su pago, su derecho a acceder a servicios médicos en ISSSTECALI, mientras se resolvía el fondo del asunto, indicando que le habían concedido el Amparo, pero no con los elementos a la mano para poder analizar su caso concreto. En ello estribó el interés de analizar este asunto en particular, porque de todos los demás trabajadores no encontramos a ninguno que haya intentado otro recurso para la obtención de su derecho de pensión además de haber agotado el procedimiento para el reconocimiento de antigüedad y en los que se condenó al Poder Judicial a realizar el pago de las aportaciones que conforme a derecho les correspondía a sus trabajadores a partir de su fecha de ingreso.

El Extrabajador del Poder Judicial del Estado de Baja California interpuso Juicio de Amparo que le tocó conocer al Juez Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, bajo el Amparo No. 101/2021-III. El quejoso presentó su demanda de amparo el 16 de febrero del 2021 y se admitió a trámite el 12 de marzo del 2021. El promovente reclamó como vulneración a sus derechos fundamentales establecidos en los Artículos 1, 8, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la demanda se derivaron los Actos reclamados consistentes en: al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, Consejo de la Judicatura Federal en el Estado de Baja California, Director de Pensiones y Jubilaciones, Director de la Junta Directiva del ISSSTECALI y Poder Ejecutivo del Estado de Baja California la omisión de dar contestación a la petición que realizó el 07 de enero del 2021 y la omisión de otorgar la pensión por jubilación y servicios médicos.

⁴⁵⁴ En contra de la falta de respuesta al solicitar información sobre el procedimiento que le asignaría su pensión, es decir, por el derecho de petición.

Al Quejoso se le concedió la Suspensión Definitiva a fin de que las cosas se mantuvieran en el estado en que se encontraban hasta no resolverse el fondo y se ordenó continuar realizando por parte del Poder Judicial el pago de su salario y el pago de servicios médicos que continúan vigentes a la fecha.

El Juzgador al dictar la Sentencia al abordar el fondo del asunto consideró que si eran fundados los argumentos del Quejoso en el sentido de no haberse atendido el ejercicio del derecho de petición de la petición que hizo a las Autoridades señaladas como responsables y que del escrito de fecha 07 de enero del 2021 el quejoso solicitó diversos aspectos de información relacionada con su jubilación, ni obran documentales que permitan considerar que el plazo transcurrido no sea razonablemente suficiente para estudiar y emitir un pronunciamientos con relación al mismo y constaba en autos que había transcurrido más de un año desde que fue formulado y que fue debidamente ejercido el derecho de petición por la parte quejosa y que impuso la obligación a la autoridad responsable de contestar el escrito planteado.

En cuanto a la omisión de otorgar pensión a la parte quejosa, el derecho a disfrutar las prerrogativas que otorga el seguro social a todas las personas que se encuentra vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, y cualquiera que sea la personalidad jurídica del patrón, está condicionado a que los asegurados o los trabajadores que debieran estarlo, y sus beneficiarios, se ubiquen en la hipótesis de hechos que provoca que deban encontrarse inscritos en la hipótesis, que consiste en prestar un trabajo personal subordinado por lo que si la autoridad considera que cumple con los requisitos establecidos, lo procedente es que remita la solicitud de pensión al área correspondiente.

En consecuencia, concedió el Amparo y Protección y Justicia Federal para el efecto de que:

- a) Las autoridades responsables dieran contestación fundada y motivada, así como congruente al escrito presentado por el quejoso el 07 de enero del 2021 y notificarlo del mismo.
- b) De considerarlo procedente, las autoridades responsables deberán realizar el trámite que la ley prevé para tal efecto para que, en su caso, se le otorgue la pensión que le corresponda a la parte quejosa.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ Cfr., Sentencia de Amparo Exp. 101/2021-III, Juzgado Tercero de Distrito en Materia de Amparos y Juicios Federales en el Estado de Baja California, residencia en Tijuana, de fecha 28 de octubre del 2022, p. 9.

El Poder Judicial interpuso Recurso de Revisión en contra de la Suspensión Definitiva otorgada, misma que se desechó por haberse presentado en forma extemporánea, pero se admitió a trámite el Recurso interpuesto por el Consejo de la Judicatura Federal en el Estado de Baja California y se encuentra en trámite en el Primer Colegiado en Materia Civil y del Trabajo con residencia en Tijuana bajo el expediente 18/2023 sin haberse resuelto a la fecha.

Se hace este análisis de caso en virtud de que no ha sido planteado por ningún otro trabajador de confianza del Poder Judicial, que si bien es cierto el Juzgador ordena que en caso de que se reúnan los requisitos la autoridad responsable remita el expediente al área correspondiente a fin de que el trabajador pueda gozar de su derecho de pensión, también es cierto ver qué respuesta se da a la solicitud planteada por el quejoso por parte de las autoridades responsables, que pueden dar cabida a otro Juicio de Amparo y hacer un planteamiento que finalmente le permita el derecho al acceso de seguridad social, y también se encuentra pendiente lo que se resuelva respecto de la Suspensión Definitiva otorgada que permite al Quejoso disfrutar de su salario y prestaciones de servicios médicos que tampoco ha sido obtenido por ningún trabajador de confianza del Poder Judicial mientras se resuelve el fondo del Amparo.

4.4 Coincidencia en la falta de voluntad política para solucionar el problema de las pensiones del Poder Judicial de Baja California

Además de la incorporación del derecho humano de seguridad social en el derecho positivo hay una necesaria implicación en las políticas públicas, porque para poder hablar de efectividad, es requisito indispensable que sean insertados en los presupuestos programáticos del Estado, en este caso particular del sistema de pensiones para los trabajadores de confianza del Poder Judicial .

Díaz refiere que, en la mayoría de los casos, la seguridad social se asocia a un instrumento del gobierno, dado que la asistencia médica, la provisión de alimentos y la atención a adultos mayores han sido financiadas por este con los recursos de la sociedad. Estos servicios eran otorgados principalmente a los servidores o trabajadores del Estado⁴⁵⁶ que son el motivo de estudio de esta investigación.

⁴⁵⁶ Díaz Limón, José, “La Seguridad Social en México. Un enfoque histórico”, *Revista de la E. L. de D. de Puebla*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp.39-59.

México es una federación donde los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) poseen algún tipo de competencia, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica las competencias de estados y municipios se han encontrado limitadas por la concentración excesiva de atribuciones y funciones en el gobierno federal.

A fin de irse ajustando al nuevo sistema neoliberal, en el Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se dieron cambios trascendentes a la fórmula de repartición de las participaciones a fin de afirmar el criterio de otorgar mayor importancia a la actividad económica y capacidad fiscal, lo que se conoce como Pacto Fiscal Federal de 2007.

Las participaciones, junto con los convenios de descentralización, representan el pacto fiscal o Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, integrados por fondos federales que se otorgan a los estados como a la Ciudad de México y a los gobiernos locales.⁴⁵⁷

Este Pacto ha provocado una gran dependencia financiera de las entidades estatales y los municipios de estos recursos,⁴⁵⁸ que son otros de los factores a considerar para lograr que el Estado en Baja California pueda tener los ingresos suficientes para asumir el compromiso como política pública prioritaria los derechos de pensiones para los trabajadores de confianza al servicio del Estado.

A pesar de este Pacto, una de las políticas adoptadas por la Administración actual es la denominada política de bienestar que consiste en responder tanto política como administrativamente a los efectos derivados de la economía y garantizar a los individuos y familia un mínimo de protección considerados indispensable y reducir las contingencias como enfermedad, falta de trabajo y vejez,⁴⁵⁹ asegurando acceso universal a ciertos servicios sociales.

⁴⁵⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado PPEF 2020-PEF 2019*, México, H. Cámara de Diputados, 2019, consultable en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php, consulta: noviembre 26, 2023.

⁴⁵⁸ El Centro de investigación Económica y Presupuestaria señala que entre 2013 y 2020 el gasto federalizado representó el 83% de los recursos totales de las entidades y municipios. Asimismo indica que el 2020 el gasto federalizado disminuyó 2% respecto del presupuesto de Egresos. CIEP, *Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para las instituciones subnacionales*, México, 2020, consultable en: <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>.

⁴⁵⁹ Joan Subirats, “Replantear las políticas del bienestar, dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad”, Nueva Sociedad, no. 297, enero-febrero 2022, consultable al 28 de noviembre del 2023 en: <https://nuso.org/articulo/replantear-politicas-bienestar>

Esta política debiera estar debidamente instaurada en el tema de los sistemas estatales de pensiones para los trabajadores de confianza a fin de que el Estado les garantice este mínimo de protección que requieren después de haber llevado una vida laboral.

En concordancia con esta política del bienestar se han otorgado las llamadas pensiones universales, que son favorables para las personas, pero que no resuelven la omisión del Estado en dar el acceso a sus derechos de pensiones a los trabajadores de confianza del Poder Judicial que es una obligación constitucional y normativa.

Debido a los diversos subsistemas de pensiones existentes en nuestro país, se tiene como resultado que no sea posible conocer el monto total que se destina para pagar las mismas, ya que muchos de estos subsistemas no reportan cómo gastan el presupuesto público, ni los esquemas de pensiones que tienen. Además, la falta de transparencia impide conocer quién es responsable de los acuerdos y obligaciones que se adquieren.

El problema del gasto público en pensiones en México no es solo el monto destinado a este rubro, sino la distribución de estos recursos, el cómo (aportaciones y requisitos) y a quién se entregan (beneficiarios). En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es posible identificar, los recursos otorgados a cada una de las instituciones que pagan pensiones, pero como hemos visto no puede tenerse un cálculo pertinente en cuanto a los sistemas de pensiones estatales y ello lo trasladamos al Estado de Baja California.

En este trabajo nos referimos a los trabajadores de confianza del Poder Judicial que puede considerarse un número reducido de población, pero es una forma de visibilizar la problemática del sistema de pensiones para estos trabajadores en otros ámbitos del Estado, como por ejemplo, tenemos la reciente firma de colaboración que se ha realizado para constituir un Fideicomiso en materia de Seguridad Social para los trabajadores de la Fiscalía General del Estado que era una deuda pendiente que se tenía para brindar un retiro digno a sus servidores públicos⁴⁶⁰ siendo el primer paso para una pensión y jubilación. También encontramos la misma problemática en los Municipios respecto de sus trabajadores de confianza, de tenerlos debidamente incorporados al sistema de seguridad social para que accedan a sus pensiones lo que se traduce que ha habido una falta de voluntad política tanto del Estado como del Municipios

⁴⁶⁰ Fiscalía General del Estado de Baja California, Fiscal Ma. Elena Andrade Ramírez firma fideicomiso para la jubilación de personal de la FGE, Comunicado de Prensa 16 de Noviembre 2023, consultable al 25 de noviembre del 2023 en: <https://fgebc.gob.mx/boletines/9303-fiscal-ma-elena-andrade-ramirez-firma-fideicomiso-para-la-jubilacion-de-personal-de-la-fge>

para resolver de forma inmediata, faltando a su obligación de salvaguardar los derechos humanos de estos trabajadores contraviniendo lo que la Constitución Federal y local además de los instrumentos internacionales referidos en capítulos anteriores que los obligan a velar y respetar sus derechos de seguridad social.

A pesar de las reformas estructurales que fueron realizadas en el sistema de pensiones en el 2015, que se elevó a rango constitucional el derecho de seguridad social para los trabajadores de base y de confianza, las medidas presupuestales no han sido suficientes para darle la fortaleza financiera necesaria a largo plazo para poder abatir el déficit y lograr tener un Instituto con finanzas sanas. También debe tomarse en cuenta que el incremento de los beneficios otorgados durante casi tres décadas, de manera ininterrumpida y sin aumentar las cotizaciones en la extensión requerida, es que persiste la diferencia entre ingresos por contribuciones y gastos por pago de pensiones.

A lo largo de este trabajo se ha evidenciado la insostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones en el Estado de Baja California y hemos tratado de ubicar factores que influyen y que deben tomarse en cuenta para contribuir en resolver este problema de forma integral.

Para resolver la problemática de insolvencia del sistema de pensiones y lograr una reforma integral del sistema de seguridad social, las autoridades deben encontrar una solución conjunta, es decir tener la voluntad política de resolverlo. El Estado al encontrarse tan dependiente de las participaciones federales, buscar una alternativa con el Gobierno Federal para que se logre tener mayores recursos que se etiqueten como tema prioritario y tener una coincidencia con el Poder Legislativo tanto Federal como Local para que pueda lograrse un avance y se logre sobrepasar el déficit financiero que aqueja al Sistema de pensiones del Estado de Baja California.

Como se comenta en los párrafos que anteceden, el Estado como las demás entidades que conforman el pacto federal dependen del factor presupuestal, por lo que es necesario un replanteamiento del Sistema de Pensiones y sus reformas.

Otro de los temas a considerar del problema financiero del sistema de pensiones se llama generación de transición, debido a que sus pensiones son más altas y el gasto en conjunto de esta generación se distribuye de manera desigual entre los pensionados.

La generación de transición es el resultado de las reformas que se han llevado a cabo en el país desde 1997, y en nuestro Estado en el 2015, cuya finalidad, al transitar de un esquema

de reparto a otro de contribución definida, era subsanar el déficit actuarial que existía debido a que los recursos aportados a través de las cotizaciones y aportaciones de los trabajadores, empleadores y gobierno no fueron suficientes para pagar el nivel de pensiones que se pagan. La OCDE encuentra que el déficit actuarial antes de la reforma ascendía a 128% del PIB, mientras que después de ella es del 80% del PIB (OCDE, 2016); por tanto, la reforma era necesaria, pero no ha sido suficiente.⁴⁶¹ Por ello la importancia de lograr la coincidencia de voluntad política de todos los ámbitos gubernamentales que se encuentran involucrados y el consenso con los propios trabajadores.

Como hemos visto las pensiones para los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y los Municipios de Baja California, incluidos los del Poder Judicial, se financian por las aportaciones que por ley deben realizar los patrones y trabajadores resultando cuotas que se destinan a los fondos de retiro, cesantía y vejez. El monto de los ingresos dependerá, principalmente, de la cuota o tasa de cotización que es calculada sobre el sueldo base de cada trabajador.

El sistema de reparto fue diseñado con la premisa de que las aportaciones de los trabajadores actuales serían siempre suficientes para financiar la pensión de los jubilados. Sin embargo, debido a los avances en la salud y la mejor calidad de vida en las personas ha provocado el aumento en el tiempo que habrán de pagarse las pensiones a los jubilados. Dado que no es política y jurídicamente viable una reducción en las pensiones, se requieren más recursos de los que actualmente se aportan por medio de cuotas a la seguridad social.

Ya en forma particular del Poder Judicial es necesario que se incluyan las necesidades de estos trabajadores en sus programas presupuestales, quien debe incluir un programa de corto, mediano y largo plazo a fin de abatir la omisión de no tener contemplados a todos los trabajadores de confianza de su plantilla para realizar los pagos de las aportaciones al ISSSTECALI que conforme a la ley tienen obligación de hacerlo. Aquí pudiera implementarse un mecanismo o procedimiento que obligue al empleador a que sea puntual en proporcionar los datos correspondientes y actualizar las listas como la ley prevé y en caso contrario se tengan consecuencias de responsabilidad administrativa, civil o penal ante estas omisiones, pero de igual forma, se requiere la voluntad política del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo para que se implementen estos sistemas en la legislación, como acontece en otros estados para asegurar

⁴⁶¹ Villarreal, Héctor y Alejandra, Macías, *El sistema de pensiones en México*, p.45.

el pago de las cuotas, especialmente que el patrón o empleador se trata de un órgano del Estado, como la retención de participaciones, el cobro de multas o cualquier otro que incentive el cumplimiento de sus atribuciones.

El Poder Judicial del Estado de Baja California debe dar una debida justificación para regular los temas de las pensiones de sus trabajadores de confianza definiendo la proyección de la cantidad de dinero que se debe garantizar debe realizar hasta la muerte del trabajador y a sus beneficiarios durante el tiempo estipulado conforme a la ley. Esto significa que debe contar con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras, para lo cual debe elaborar una estimación del valor presente de los pasivos de todas las generaciones aseguradas mediante estudios actuariales, que le permita conocer, con precisión, los pagos que deberá realizar en el mediano y largo plazo y estar en condiciones de determinar cuál debe ser el monto de las contribuciones que se requiere recibir de los trabajadores, con el propósito de que el sistema tenga los fondos suficientes de forma permanente.

Sabemos que los ciclos de las administraciones gubernamentales son de corto plazo y no puede encomendárseles la solución o reforma completa y debe haber un seguimiento puntual de la misma considerando los distintos factores que deberán tomarse en cuenta para lograr la viabilidad financiera tales como: edad, antigüedad, sueldo regulador, pues la mejor reforma es aquella que pueda concretarse en las realidades y no solo en intenciones plasmadas en la normatividad.

Para lograr todo lo anterior es elemento indispensable la disposición y coincidente de la voluntad política de los otros Poderes (Ejecutivo y Legislativo) pues el Poder Ejecutivo conforme a la Ley dará el aval de la viabilidad financiera y el Legislativo las aprobaciones correspondientes y en su caso, las modificaciones a la normatividad que sean necesarias. Actualmente en Baja California, el Poder Judicial ha logrado el aumento en su presupuesto, que se ha orientado en construcciones, habilitación de mayores juzgados, que creemos que para el justiciable es positivo, pero también es indispensable que regularice la situación de sus trabajadores de confianza. Como se mencionó, recientemente se informó por el Presidente del Poder Judicial del Estado de Baja California, ya implementó la incorporación de los trabajadores de confianza al Sistema de Pensiones pero no hemos podido tener acceso a la documentación que lo avale, y que es algo sin duda positivo, pero que quedan varios pendientes por resolver tales como: el tratamiento a los trabajadores que se incorporen como de nueva generación, ¿qué

sucedará con aquellos que no alcanzarán a cotizar el tiempo suficiente para acceder a ese derecho?, ¿si tendrán que demandar el reconocimiento de antigüedad? que como hemos visto, finalmente se ha vuelto inalcanzable para estos trabajadores realizar el pago de sus aportaciones por la omisión del empleador, tanto de pagar sus aportaciones y realizar los descuentos a estos trabajadores para sus fondos de pensiones.

Conclusiones

En este trabajo de investigación pudimos ver los derechos sociales como derechos humanos, así como su evolución a través de la historia. Para su reconocimiento fue necesaria la aplicación de diversos instrumentos internacionales que culminaron con su inclusión en la mayoría de las constituciones. Además, se expuso el desarrollo de la seguridad social en nuestro país, uno de los primeros en incluir los derechos sociales y entre los cuales se encuentra el derecho de pensiones para los trabajadores, siendo de gran importancia la ley del ISSSTE que es la base para los trabajadores burocráticos y la reciente reforma constitucional relativa a las pensiones universales.

También se explicó el funcionamiento de los diversos sistemas estatales en seguridad social, que incluyen a los trabajadores del Poder Judicial, y pudimos contrastarlos con las condiciones generales de trabajo para los trabajadores de base y de confianza del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, analizamos los diversos sistemas de aportaciones que han adoptado los trabajadores del Poder Judicial en diversos estados.

Se presentó el desarrollo del sistema de seguridad social en Baja California y cómo el derecho social de los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California es violentado, así como su derecho de igualdad y no discriminación.

Por otra parte, se analizó la Constitución y las leyes locales del sistema de seguridad social para los trabajadores de confianza del Poder Judicial, así como el Marco Jurídico que los protege y el procedimiento que los trabajadores de confianza del Poder Judicial deben seguir ante el Tribunal de Arbitraje para que se les reconozca el derecho a obtener su jubilación y pensiones. Se examinó el Juicio de Amparo Directo, herramienta que pueden utilizar los trabajadores en caso de que no les sea reconocido su derecho y que se ha determinado en diversas resoluciones relativas a los derechos de los trabajadores de confianza del Poder Judicial. Aunque también se establecen desventajas de dichos procedimientos constitucionales tales como la falta

de subjetividad del derecho en el texto constitucional y la falta de aplicación normativa en el complemento relativo a los lineamientos previstos en el derecho internacional y como *desventajas de orden procesal* encontramos una evasión por parte de los jueces constitucionales para aplicar directamente el derecho social y el litigio posterior a la ejecución del amparo, que puede llevar años y que va en detrimento del derecho que se pretende garantizar o proteger⁴⁶². Hemos podido constatar que, aunque hay un marco jurídico de protección para los trabajadores de confianza del Poder Judicial y recursos jurisdiccionales, no ha sido suficiente para hacer valer sus derechos. A esto se suma que el sistema de seguridad social de Baja California requiere una redistribución, así como el saneamiento de las finanzas del ISSSTECALI, encargado de autorizar las pensiones, para lograr sean efectivos los derechos de los trabajadores y deje de ser solamente una garantía en letra.

Para el debido manejo de sus ejercicios fiscales, el Poder Judicial toma como base el Plan de Desarrollo, que es el documento rector con los principales compromisos de la función judicial y la impartición de la justicia en el Estado y se advirtió que a partir de los ejercicios fiscales 2015 a 2020 operó con un déficit presupuestal de \$296,545,734 pesos, eso independientemente del déficit presupuestal existente en el ISSSTECALI.

También observamos que en el Estado de Baja California, la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto legislativo que termina impactando en los Poderes y en los organismos descentralizados de los que se conforman entre ellos el Poder Judicial, por lo que la descoordinación existente entre los ámbitos de gobierno, los vacíos legislativos y operativos, así como incorrectas decisiones administrativas de gobiernos anteriores han provocado el sobreendeudamiento que se tienen en el sistema de pensiones del Estado de Baja California pero no es el único factor que afecta las pensiones para los trabajadores del confianza del Poder Judicial.

De igual forma pudimos analizar los sistemas de Pensiones de otros Estados: Sonora, Sinaloa y Baja California Sur, de los cuales aunque todos presentaron déficit presupuestal en sus Sistemas hay cuestiones que la legislación de Baja California no contempla las responsabilidades administrativas para aquellos empleadores que por sus actos u omisiones no enteradas las aportaciones que por ley deben proporcionar y descontar pues el Poder Judicial

⁴⁶² Cfr. De Paz, Isaac, *Constitucionalismo y Justiciabilidad de los Derechos Sociales*, p. 519, 520.

actualmente en forma discrecional realiza los descuentos de las aportaciones de sus trabajadores de confianza y solo a aquellos que han entablado demandas sin tener ninguna consecuencia legal y administrativa e inclusive penal. Es decir, integrar aquello que sea en beneficio para los trabajadores y particularmente a los trabajadores de confianza del Poder Judicial de Baja California, pues ello contribuye a tener finanzas sanas en la medida que el obligado (Poder Judicial) cumpla con su obligación de aportar para sus trabajadores de confianza y en caso de no enterarlo haya consecuencias para aquellos encargados de hacerlo, estableciéndose los mecanismos que aseguren el pago de sus cuotas, como retención de sus participaciones, cobro de multas o implementar el método que incentive el cumplimiento de estas obligaciones.

El modelo del Estado de Veracruz nos permitió visualizar que a pesar de estar en una grave situación de déficit se tomaron medidas de austeridad en forma integral de todo el Sistema Financiero del Estado y particularmente han logrado sanear el Sistema Estatal de Pensiones, por lo que es de vital importancia que en Baja California se establezca la política fiscal que permita mantener balances presupuestales sostenibles y equilibrados, y sea una prioridad la política pública en materia de Seguridad Social.

De lo visto podemos concluir que es necesario integrar mecanismos que garanticen la correcta aplicación de los recursos presupuestados en el Estado de Baja California y que el Poder Judicial integre al casi 90 % de trabajadores de confianza que no tienen garantizado su derecho de pensiones. Que los mecanismos o factores que influyen para la solución, no solo son político-presupuestales, sino también es necesario se adecúen procedimientos administrativos ágiles que aseguren un acceso directo a estos trabajadores al reconocimiento de su derecho y los jurídicos con el procedimiento ordinario y con el Juicio de Amparo que a pesar de las desventajas que puedan advertirse, es un instrumento necesario para lograr su justiciabilidad atendiendo a los criterios jurisprudenciales que atienden esta problemática y a las interpretaciones de la Corte que atienden a los tratados internacionales y resoluciones de la Corte interamericana de los derechos humanos que indican que los derechos sociales no deben ser visualizados solo en lo programático, sino lograr que el Estado introduzca los ajustes presupuestales necesarios, con un equilibrio que logre el respeto de estos derechos.

Debe implementarse un seguimiento y evaluación constante del cumplimiento por parte del Poder Judicial e integrar un programa a corto, mediano y a largo plazo para regularizar la situación de sus trabajadores de confianza.

El sistema estatal de pensiones establecido en Baja California conforme a su situación actual revela la necesidad de adecuaciones para tener un sistema integral para los trabajadores al Servicio del Estado, pero además es necesario adecuar la normatividad a fin de que el Poder Judicial cumpla con su obligación de realizar los descuentos por las aportaciones de sus trabajadores de confianza; estos trabajadores tengan acceso a un procedimiento más sencillo que les reconozca su derecho de antigüedad y pensiones para que de esa manera sean contemplado en el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial, validado por el Poder Ejecutivo a través de la viabilidad financiera que otorguen y que informen al Poder Legislativo con la justificación debida y a través de un mecanismo que permita regularizar la situación de estos trabajadores a fin de que se les garantice el acceso a su derecho de seguridad social de pensiones y logren gozar de una vida digna y asegurar su tranquilidad en la vida adulta ya no productiva y no solo tener una expectativa que por omisiones y falta de presupuesto siguen sin ver respetados sus derechos.

Ahora bien, como hemos visto el derecho humano de seguridad social al haber quedado instaurado dentro de un orden jurídico, el Estado adquiere la obligación de generar los mecanismos que permitan a todos los individuos acceder plenamente a sus derechos, y en el caso particular nos referimos a los trabajadores de confianza del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el que el Estado debe realizar en forma conjunta e integral las acciones necesarias para lograr este acceso efectivo.

De acuerdo con la Teoría garantista de Ferrajoli se reconocen dos tipos de garantías: la primera que es la que se encarga de la tutela de los derechos a la libertad y a la satisfacción a los derechos sociales, y la segunda a la constatación y reparación de las violaciones de las garantías primarias. Por lo que la transferibilidad de derechos constituiría una garantía primaria cuyo objetivo sería la satisfacción de un derecho social de acceso a una pensión y una de las máximas de esta teoría es la elaboración y la implementación de las técnicas de garantías idóneas para asegurar al máximo grado de efectividad a los derechos constitucionales reconocidos.⁴⁶³

Atendiendo a esta teoría, se ha definido a través de este trabajo de investigación que para lograr una correcta implementación de este derecho constitucional reconocido, como lo es la seguridad social (acceso efectivo al derecho de pensiones) es necesario lograrlo en forma integral a través de dos factores principales: el jurídico y el presupuestal, sin dejar de lado, que

⁴⁶³ Ferrajoli, Luigi, "Sobre los derechos fundamentales", *Revista Cuestiones Constitucionales No. 15*, julio-diciembre, México, 2006, p. 115.

es requisito indispensable además de estos factores para la solución de la problemática que constituye este trabajo de investigación, la voluntad política de todas las autoridades que intervienen para que sea resuelto en forma integral.

Dentro del ***Factor Jurídico***, encontramos los mecanismos o herramientas jurídicas que refuerzan la viabilidad sustantiva del derecho de seguridad social de los trabajadores de confianza del Poder Judicial en los que se ha aplicado el derecho internacional (adoptado como derecho interno vinculante), los procedimientos jurisdiccionales tanto ordinarios (Juicios ante los tribunales burocráticos), como el Juicio de Amparo, mismo que se han logrado sustanciar a través del estudio que las Autoridades jurisdiccionales han realizado para su resolución, derivados de los distintos planteamientos que han realizado los trabajadores de confianza y se han ido normando criterios desde antes de la reforma constitucional del 2011, la reforma local del 2015 y que han ido fijado límites en su interpretación y que han obligado al Estado a ir cumpliendo con sus obligaciones y respetar el derecho de sus trabajadores pero que no han sido suficientes, pues tenemos que más del 64% de los trabajadores que forman parte del Poder Judicial que son reputados como de confianza, no han logrado ser incorporados en su totalidad al sistema integral de seguridad social y muchos de ellos han tenido que retirarse sin recibir este beneficio.

Por lo anterior, se considera que es necesario contemplarse para el debido respeto del derecho humanos de seguridad social y el acceso efectivo del derecho de pensiones:

A) Mecanismos jurisdiccionales Ordinarios y Juicio de Amparo. Deben continuarse accionando ante los Tribunales burocráticos y Tribunales Federales mediante el Juicio de Amparo, para que los trabajadores hagan valer su derecho de acceso a la seguridad social, considerado una herramienta indispensable para garantizar el Estado de Derecho, sobre todo para aquellos trabajadores que a pesar de haber incoado ante los Tribunales el tiempo computado no es suficiente para lograr la temporalidad del cómputo que la Ley de ISSSTECALI establece o aquellos que aunque han ganado el reconocimiento de su antigüedad no han logrado ver de forma efectiva garantizado su derecho humano de seguridad social porque no les es posible pagar las cuotas que debieron haber realizado conforme los laudos han determinado, o los descuentos que se les han realizado para el fondo de pensiones no son suficientes para poder acceder a ese derecho, es necesario que puedan contar con la posibilidad de seguir explorando

mediante estas herramientas otros planteamientos jurídicos a fin de lograr el acceso a este derecho de seguridad social en forma real.

Además en caso de que se logre la incorporación de los trabajadores de confianza del Poder Judicial al sistema de seguridad social, serían considerados a partir de que se realizara esta y por propias definiciones que la Corte ha determinado, no podría computarse con antelación porque sería aplicado en forma retroactiva en perjuicio del patrón, por lo que se considerarían trabajadores de transición o nueva generación, que realizarían su cómputo a partir de esta incorporación ¿y qué pasaría con todo el resto del tiempo trabajado? Por ello son indispensables los mecanismos jurisdiccionales que ya se encuentran establecidos y el pugnar porque los tribunales den sus fallos siempre observando el derecho humano de estos trabajadores y dar la protección más amplia como lo establece el Art. 1º. Constitucional.

Siendo importante tomar en cuenta el daño en el proyecto de vida de estos trabajadores al no poder acceder a su derecho de pensiones les impide la realización de sus expectativas de desarrollo personal en su carrera judicial, familiar y profesional debe ser considerado por nuestras autoridades, porque va más allá de una compensación económica pues se trata de que el Estado favorezca y facilite que en el caso particular los trabajadores de confianza puedan acceder a su derecho de pensiones a fin de poder disfrutar de una vida digna por parte de de su patrón (Poder Judicial) .

B) Mecanismos Administrativos.- Se considera necesario el que se instaure un mecanismo breve y sencillo en aquellos casos de los responsables de enterar al Instituto Estatal de Pensiones ISSSTECALI, de los nombres, sueldos completos de sus trabajadores de confianza (caso particular Poder Judicial) para que se proceda al descuento de sus cuotas, no lo hagan, tengan como consecuencias además de las Responsabilidades Administrativas, Penales y las que resulten, que en otros Estado se contempla, a fin de garantizar que el ente patronal no sea omiso con proporcionar estos listados y que conforme a la ley local ya se establece que deben hacerlo, pero sin ninguna consecuencia jurídica y que es necesaria debido a que esta omisión priva a los trabajadores de acceder a este derecho.

También instaurar un procedimiento Administrativo sencillo a fin de que no sea necesario que los trabajadores de confianza del Poder Judicial deban acreditar el reconocimiento de antigüedad ante el ISSSTECALI para entonces poder ser incorporados y tengan que estar sujetos a una lista de prelación. Si el trabajador no sigue insistiendo en sus solicitudes, por ley

el ISSSTECALI prescribe este derecho y esto obliga al trabajador a tener que estar insistiendo ante la Autoridad de sus solicitudes para que no prescriba su derecho. En todos estos procesos existe una total ausencia de cumplir con el principio de proporcionar a los trabajadores procesos breves, sencillos y que reciban una justicia pronta y expedita aun cuando se trate de una Autoridad de carácter administrativo y no jurisdiccional.

Además debe implementarse el Mecanismo que permita cobrar multas al empleador (órgano del Estado) ante su incumplimiento de realizar el pago correspondiente de las cuotas y aportaciones y buscar el incentivar su cumplimiento.

El otro ***Factor Presupuestal*** es de suma relevancia porque como hemos visto la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto legislativo que termina impactando en los Poderes y en los organismos descentralizados de los que se conforman. Hemos observado que la descoordinación entre los distintos niveles de gobierno, vacíos legislativos, operativos e incorrectas decisiones administrativas de gobiernos pasados y actos de corrupción han provocado un sobreendeudamiento no solo en Baja California, sino en varios de los Estados de los cuales se hizo el análisis correspondiente por ello es de vital importancia la voluntad política de todos los autores que intervienen para lograr el entendimiento a fin de abatir el déficit que se tiene y cumplir con sus obligaciones laborales para sus trabajadores. Por ello se considera en este rubro, para el Estado de Baja California contar con una debida disciplina financiera que permita:

- A) Lograr incrementar los recursos para las pensiones y no perder de vista que todo aumento en las prerrogativas económicas a favor de los trabajadores burócratas incrementa las necesidades de gasto corriente y por ello debe instrumentarse un mecanismo idóneo de ingreso. Por ello debe procurarse que el Instituto de Pensiones del Estado logre sanear su déficit logrando que los entes patronales paguen sus adeudos, implementar acciones que permitan allegarse de mayores recursos (como ventas de bienes que tengan a disposición).
- B) Los porcentajes que la ley de ISSSTECALI tiene establecido para el pago de las cuotas y aportaciones del patrón y trabajador respectivamente, son similares a los establecidos en los otros Estados del país, que hemos visto no han sido suficientes para abatir el déficit existente debido a los factores del crecimiento en el nivel de vida, el número de trabajadores pensionados es mayor al de trabajadores activos y por ello debe hacerse una

diversa proyección que permita el saneamiento del Instituto de Pensiones con metas a corto, mediano y largo plazo, ya que toda reforma a este sistema no se verá reflejado de forma inmediata.

- C) Tener un acompañamiento que supervise el cumplimiento puntual de las obligaciones fiscales a fin de reducir el déficit económico del Sistema de Pensiones, generando sustentabilidad y sostenibilidad del modelo de pensiones de los trabajadores al Servicio del Estado.
- D) Lograr la debida incorporación de los trabajadores de confianza del Poder Judicial al sistema de seguridad social, siendo necesario que el Poder Judicial planee, organice y contemple en su Presupuesto de Egresos esta incorporación para las aportaciones que deberán realizar en favor de sus trabajadores de confianza, como ya lo realiza con los trabajadores de base derivados de las condiciones generales de trabajo que renuevan cada año y se implementen las condiciones generales de trabajo para los trabajadores de confianza.
- E) Lograr un equilibrio presupuestal por parte del Ejecutivo, en el que se priorice la política pública de Seguridad Social y se tengan las buenas prácticas en el ejercicio del presupuesto que permitan sanear las finanzas de una forma responsable, con políticas fiscales que proporcionen balances sostenibles y se abata el déficit existente, con la voluntad política del Poder Legislativo que apruebe los presupuestos basados en estos principios, además de implementar las leyes o normatividad que permitan mecanismos administrativos sencillos para que se logre la recaudación por parte del ISSSTECALI.

Si el cumplimiento mínimo de las obligaciones en materia de derechos humanos requiere el soporte presupuestal, más aún lo necesita la promoción de su avance y progresividad. Ello implica que una redefinición presupuestal no sólo debe adecuarse a las necesidades inmediatas, sino que debe considerar incrementos graduales de mediano y largo plazo que permitan el total y efectivo cumplimiento en su conjunto.

Por parte de los expertos se habla de la necesidad de un nuevo sistema estatal de pensiones y el saneamiento de las finanzas del Estado. Que la reforma estructural de pensiones en Baja California podría verse reflejado hasta dentro de 5 o 10 años y que en todo caso debe contarse con la voluntad de todos los que intervendrían en este proceso para poder implementarse y ver sus beneficios.

Si el Estado incumple con la obligación de respetar u obstaculiza el goce del derecho humano de seguridad social, cuando no se previenen las violaciones por parte de agentes del Estado que en este caso sería el ente patronal (Poder Judicial) y las demás autoridades que intervienen en el proceso (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Sistema Estatal del Pensiones) para el acceso del derecho de seguridad social de pensiones de los trabajadores de confianza, esta obligación de cumplir se transgrede si no se adoptan las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias u otras necesarias para dotar de efectividad de este derecho.

Otro factor que necesariamente debe estar contenido para la solución del sistema de pensiones de Baja California es la voluntad política. Es un elemento indispensable pues es la materialización de que las cosas ocurran por todos los actores políticos que intervienen para la solución del problema del sistema de pensiones y se materialice en la asignación de recursos presupuestales de los tres Poderes que intervienen en la elaboración de los presupuestos, de las leyes que normativamente vigilarán el cumplimiento de los entes patronales en el Estado de Baja California. También como vimos, los recursos de los que depende el Estado tienen que ver con los recursos recibidos por la Federación por medio del llamado Pacto Federal, otro rubro que debe ser considerado, buscando que se otorguen las facilidades para que la problemática de la seguridad social sea prioritaria y se le doten de los recursos que se necesitan para irse solucionando.

Una de las políticas adoptadas por la Administración actual que hemos referido y que es la política de bienestar, debiera estar debidamente instaurada en la visión del Estado para el tema del sistema estatal de pensiones para los trabajadores de confianza a fin de que el Estado garantice este mínimo de protección que les corresponde después de haber llevado una vida laboral cumpliendo con los requisitos que la ley establece y se resuelva la omisión del Estado en dar de manera afectiva el acceso a su sistema de pensiones a estos trabajadores que es una obligación constitucional y normativa y sea una voluntad política material y no solo de papel o de discurso.

Como una buena reforma que sabemos requiere el Sistema Estatal de Pensiones del Estado de Baja California, deben equilibrarse en forma integral los aspectos ya abordados. Sabemos que el problema de la seguridad social es estructural. Ante los diversos escenarios constitucionales, la concientización de este problema de seguridad social así como refiere Guy Ryder *“reconocer que una protección social eficaz y completa no sólo es esencial para la*

justicia social y el trabajo decente, sino también para la creación de un futuro sostenible y resiliente” en el que se cumpla una deuda pendiente con estos trabajadores que se han visto privados de este derecho que ha provocado en ellos sentimientos de frustración y decepción de la Casa de Justicia que les ha negado el derecho de recibirla respecto de sus derechos laborales.

No obstante tratarse de un trabajo de investigación, no podemos apartarnos de la parte humana ante la necesidad de protección que deben darse a estos trabajadores, quienes al no poder ver cristalizados los esfuerzos de toda una vida de trabajo, sacrificio después de una vida dedicada al servicio de los ciudadanos en donde se imparte justicia, perciben una justicia denegada para ellos. Se ven asimismo como ciudadanos que en un Estado de Derecho su acceso al derecho de seguridad de pensiones se ve truncada por falta de compromiso en priorizar este tema por parte de los actores políticos que intervienen en los procesos programáticos y también el percibir falta de justicia social. Debemos visibilizar a estos trabajadores buscando que se les de esa protección y acceso a su derecho de pensiones que les corresponde como personas trabajadoras en dos sentidos, por ser parte integrante de una relación trascendental para la sociedad: miembro integrante de los factores de la producción, pero además como una persona humana, en el sentido de dignificación de sus valores inherentes.

Bibliografía

- AGUIRRE FARÍAS, Francisco Miguel, *¿Pensiones y con qué?*, México, Fineo, 2012, https://read.amazon.com/?asin=B00I0DIZBU&ref_=dbs_t_r_kcr.
- ALMENDEREZ CARREÓN, Oscar Iván, “Características socioeconómicas asociadas a la cobertura de los sistemas de pensiones para el retiro en México”, Tesis de Maestría en Economía Aplicada, COLEF, 2014, <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2014/11/TESIS-Almendez-Carreón-Oscar-Iván-1.pdf>.
- ARAGÓN, Julieta, “B.C. con déficit presupuestal de 4 mil mdp; espera recurso federal para pagar pensiones”, *Semanario Zeta*, 15 de septiembre de 2021, <https://zetatijuana.com>.
- ARCE CANO, Gustavo, *De los seguros sociales a la seguridad social*, Porrúa, México, 1972, p. 15.
- ARCOS RAMÍREZ, Federico, “La naturaleza del derecho al trabajo como derecho social fundamental”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 3, http://www.uv.es/cefd/3/arcos.htm#_ftref7.
- ARELLANO, César, Castillo Gustavo, “Condenan a nueve años de prisión a Javier Duarte”, *La Jornada*, 2018, México, consultable al 04 de noviembre del 2023 en: <https://www.jornada.com.mx/2018/09/27/politica>.
- ARELLANO SARMIENTO, Luis, “*Ante retención de recursos para ISSSTECALI, Municipio de Tijuana buscará Amparo*”, Marzo 2023, <https://pregonerobaja.com.mx/2023/03/15/ante-retencion-de-recursos-para-issstecali-municipio-de-tijuana-buscara-amparo/>.
- AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, “Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pensiones bajo el Régimen de Beneficio Definido”, México 2018, p. 82, consultable al 04 de noviembre del 2023 en: https://www.asf.gob.mx/uploads/748_Infografias/AED_-_Pensiones_Auditorias_CP_047_-_057.pdf.
- ÁVALOS FIGUEROA, Víctor Manuel, *Análisis del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia 2015-2020 y Presupuesto 2021*,

II Trimestre 2021, Interactivo OBSERBC, Octubre 2021, www.obserbc.com tomada de Interactivo OBSERBC.

AZUARA, OLIVER, *Análisis económico de la pensión universal en México del populismo a la*

BALLESTERO CASANOVA, Magdalena, “Principio de sostenibilidad presupuestaria vs. Principio de garantía de la seguridad social”, *Revista de Derecho*, No. 24, julio-diciembre 2021, <https://doi.org/10.22235/rd4.475>.

BARCELATA, Hilario, *Crisis y Derrumbes de las Finanzas Públicas Veracruz 2010-2016*, Oficina de Programa de Gobierno, Gobierno del Estado de Veracruz, 2018.

BARCELATA CHÁVEZ, Hilario, “El Sistema de seguridad social del Estado de Veracruz”, *Gestión y Política Pública*, Volumen XXIII, Núm. 1, 2023, <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v32i1.2155>.

BAYLON, Karla, “Sistema de Pensiones enfrenta una Crisis Financiera: Secretario de Hacienda”, *El Imparcial*, Marzo 2023, <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Sistema-de-pensiones-se-enfrenta-a-una-crisis-financiera-Secretario-de-Hacienda-20230315-0034.html>.

BAZÁN, Víctor, “Los Derechos Económicos, Sociales y culturales en acción”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2005, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R21742/pdf>.

BLANCO, A., “Las reglas fiscales y la constitución uruguaya”, *Revista de la Facultad de Derecho*, 49, doi.10.22817/rfd2020n49a7.

BOLFI, Santiago, “Precariedad laboral en las regiones argentinas: Una cuestión pendiente”, 2015, Disponible al 12 de noviembre del 2022 en: <http://estudiosdeps.org/precariedad-laboral-en-las-regiones-argentinas-una-cuestion-pendiente/>.

BONILLA CARREÓN, Cora Silvia, Flores Catzin, Luis Carlos, “El derecho humano al trabajo y su dimensión protectora en la norma laboral mexicana”, *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, vol. 14, núm. 45, 2020, p. 111, <https://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v14n45/1870-2147-rius-14-45-107.pdf>.

BORRAJO, Da Cruz, *Estudios Jurídicos de Previsión Social*, Aguilar, Madrid, 1962, p. 101.

- BOSH, Mariano, *et. al*, *Mejores Pensiones Mejores trabajos, hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- BRANCHET-MÁRQUEZ, Viviane, “El Estado Benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002)”, en Boltvinik, Julio y Damián (coords.), *La pobreza en México y el mundo, realidades y desafíos*, Siglo XXI-Gobierno de Tamaulipas, México, 2004.
- CÁRDENAS ELIZALDE *et. al.*, Coneval, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “*Evaluación estratégica de protección social en México*, 2012, https://coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Estrategicas/Evaluacion_Estrategica_de_Proteccion_Social_en_Mexico.pdf.
- CARMONA DÁVIAL, Doralicia, “Lázaro Cárdenas del Río”, *Memoria política de México*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2022, <https://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/CRL95.html>.
- CERDÁ MARTÍNEZ-PUJALTE, Carmen María, “Los principios constitucionales de igualdad de trato y prohibición de la discriminación: un intento de delimitación”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, España, núm. 50-51, 2005.
- CIEP, *Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para las instituciones subnacionales*, México, 2020, disponible en: <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>.
- CONSTITUCIONAL, México, núm. 6, enero-junio, 2002, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/6/ard/ard3.pdf>.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Historia y porvenir de los Derechos Sociales en México”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, México, Núm. 5, SCJN, 2019, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/06_CRUZ-P_REVISTA_CEC_SCJN_NUM_5_53_86.pdf.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, México, Porrúa, 1985.
- DE MIGUEL CALZADO, María de Jesús, “Coordinación Fiscal”, *Revista Jurídica de la UNAM*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www.bjv/libros/4/1910/12.pdf>.

- DE PAZ GONZÁLEZ, Isaac, *Constitucionalismo y justiciabilidad de los Derechos Sociales, Estudio comparado Internacional y Leading Cases a través del Juicio de Amparo en México*, Porrúa, 2016.
- DELGADILLO, Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, 6a., Limusa, México, p. 95.
- DÍAZ GRADOS, Jenny, “El principio de equilibrio presupuestal como límite constitucional en la negociación colectiva”, *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, México, vol. 6, núm. 1, enero-febrero 2022, p. 1380, https://doi.org/10.781/cl_rcm.v6i.1580.
- DÍAZ LIMÓN, José, “La Seguridad Social en México. Un enfoque histórico”, *Revista de la E. L. de D. de Puebla*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.
- DOMÍNGUEZ, Miriam, “Equilibrio Presupuestario”, *Plataforma Digital de Economía, Derechos y otras Ciencias Sociales y Humanas*, Noviembre 2021, <https://leyderecho.org/equilibrio-presupuestario>.
- DORNBUSH, R. & Fisher, S., *Macroeconomía*, 6a., McGraw-Hill, Madrid, 1994.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA, Derecho Fiscal, 2020, consultable al 19 de noviembre del 2022, <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/tributo/tributo.htm>.
- ESTRADA AVILÉS, Mauricio, *Derecho Fiscal: Aplicación del impuesto al valor agregado a una tasa diferente de la general de esta contribución para las operaciones de enajenación de vivienda e intereses derivados de créditos hipotecarios*, México, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/histórico/pdf/aplicaciondelimpuestoagregadoaunatasa.pdf>.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús, *Derecho Fiscal*, México, 1998, p. 157,218.
- FERRAJOLI1, Luigi, *Constitucionalismo más allá del Estado*, Madrid, Trotta, 2018.
- FERRAJOLI2 -----, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2019.
- FERRAJOLI3 -----, *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- FERRAJOLI4 -----, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2005.

- FERRAJOLI5 -----, *Manifiesto por la Igualdad*, Madrid, Trotta, 2019.
- FERRAJOLI6, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006.
- Fiscalía General del Estado de Baja California, Fiscal Ma. Elena Andrade Ramírez firma fideicomiso para la jubilación de personal de la FGE, Comunicado de Prensa 16 de Noviembre 2023, consultable al 25 de noviembre del 2023 en: <https://fgebc.gob.mx/boletines/9303-fiscal-ma-elena-andrade-ramirez-firma-fideicomiso-para-la-jubilacion-de-personal-de-la-fge>.
- FUENTES REYES, Gabriela y Valdés Sampedro, Nicolás, “*La Universalización de los programas sociales. Análisis de la pensión para adultos mayores, 2012-2018*”, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana Ibero fórum, Año XIII, No. 26, México, 2018, p. 116-139, consultable al 18 de marzo del 2023 en: www.iberomex.mx/iberoforum/26.
- GARCÍA, Ariadna, Diario de Xalapa, Marzo 2023, <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/directora-del-ipe-de-veracruz-afirma-deficit-por-menor-numero-de-trabajadores-activos-9797167.html>.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional”, 4ª. Ed., Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.
- GARCÍA MARÍN, Francisco, *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente en las operaciones de montaje de instalaciones electrotécnicas y de telecomunicaciones en edificios*, Málaga, IC, 2013.
- GARCÍA SERRADOR, A., “*Teoría General sobre reglas fiscales*”, *Quaderns de Política Económica*, 8, 2004, <http://www.uv.es/poleco>.
- GARCÍA TREJO, Walter, “Principios reguladores en la ejecución del presupuesto en la administración pública federal”, *Revista Contaduría Pública: IMPC*, febrero 2020, contaduriapublica.org.mx.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ, Programa Institucional el Instituto de Pensiones de Veracruz, Ejercicio 2022, http://www.veracruz.gob.mx/ipe/wp-content/uploads/sites/20/2022/03/Programa_Institucional_IPE_2022.pdf.

- GONZÁLEZ MONGUÍ, Pablo Elías (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, Kimprés, 2009, p.16.
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional, Doctrina Jurídica Contemporánea*, UNAM, 2001.
- GUEVARA, Baltazar Alberto, Espejel Mena Jaime, José Hernández Ramírez, *Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal*, Espacios públicos, Vol. 21, núm. 52, 2018, <https://www.redalyc.org/journal/676/676584492006/html>.
- GUILLÉN-ROMO, Héctor, “El Dogma de las finanzas sanas en México”, *Investigación Económica*, vol. 51, núm. 200, abril-junio, 1992.
- HAM, Roberto, Berenice P. Ramírez y Alberto Valencia, *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa, 2008, México.
- HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida, “Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos fase de actualización permanente, Derechos humanos laborales”, *Cuadernos de capacitación, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2013, p. 20. http://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/derechoshumanoslaborales.pdf 1.
- HERRERA GONZÁLEZ, Vladimir, *Análisis de los Recursos Federales Identificados en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 Baja California*, Dirección General de Finanzas, Septiembre 2021, Senado de la República, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/23456789/5396>.
- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, *Programa Institucional 2001-2006, Resumen Ejecutivo*, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Censo Nacional de Impartición de Justicia 2020*, www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnje/2020/doc/cnije_2020_resultado.pdf.
- JIMÉNEZ MOLES, María del Rosario, “Acceso a la Justicia Laboral de los trabajadores al

- KENNEDY, Suzanne, Robbins Janine & Delorme Francois, “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, *Public Economics: Fiscal Policies & Behavior of Economic Agents eJournal*, 2001, <https://ssrn.com/abstract=2094473>.
- LANDA, César, “Teorías de los Derechos Fundamentales”, *Revista Mexicana de Derecho*
- LANGFORD, Malcolm, “Justiciabilidad en el Ámbito Nacional y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Un análisis socio-jurídico”, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, V. 6, No. 9, 2009, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24907.pdf>.
- LEAL F. Gustavo, Ulloa Padilla Odilia, *et. al*, “La Seguridad Social de los Trabajadores al
- LEDEZMA MARTÍNEZ, José Sergio, “Seguridad Social y Derechos Humanos en México”, *Contaduría Pública*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Año 50-594, febrero, 2022, p.36-40. <https://www.ccpslp.org.mx/news/20220201164429.pdf>.
- LÓPEZ CASTAÑEDA, Norma Gabriela, “Seguridad Social: Panorama 2022”, *Contaduría Pública*, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Año 50-594, febrero, 2022, p.30-35, <https://www.ccpslp.org.mx/news/20220201164429.pdf>.
- LÓPEZ MEDINA, Diego, Eslabones del derecho, “El deber de la coherencia con el precedente judicial”, Legis Editores, 2ª. Reimpresión, Colombia, 2020.
- MACÍAS VALADEZ, Pablo Chevez, “Implicaciones de los cambios fiscales en la afiliación de las personas físicas”, *Boletín Técnico Ejecutivos de Finanzas*, Núm. 34, 2005, https://www.imef.org.mx/publicaciones/boletinestecnicosorig/BOL_34_05_CTN_SS.PDF.
- MARX, Karl -----, *La ideología alemana*, Coedición Pueblos Unidos, Montevideo, Barcelona, Grijalbo, 1974.
- MARX, Karl, *La cuestión judía*, Barcelona, 1970.
- MASALA, Pietro, “El impacto de la crisis económica y de la reforma constitucional de 2012 en la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana en materia de ponderación entre los derechos sociales prestacionales y la estabilidad presupuestaria”. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/aijc.20.08>.

- MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, “Un breve apunte sobre el régimen administrativo y laboral de los servidores públicos: entre la legalidad, eficiencia y la estabilidad en el empleo” *El Derecho laboral burocrático y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje Ensayos Temáticos*, México, 2013, <http://tfca.gob.mx/work/models/TFCA/Resource/27/1/images/LIBRO%20TFCA%20FINAL.pdf>.
- MEDRANO VILLANUEVA, Irene, “ISSSTEESIN trae un déficit de 95 mil millones de pesos”, *El Sol de Sinaloa*, México, enero 2020, <https://www.elsoldesinaloa.com.mx/local/comparecencia-isssteesin-en-sinaloa-4714669.html>.
- MELÉNDEZ AGUILAR, Kristobal Miguel, *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, “Pensiones en los Estados”, México, 2017, p. 117. Consultable al 20 de diciembre del 2023 en <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>
- MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, *La Seguridad Social en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2019.
- MIRANDA MUÑOZ, Martha, Figueras Zanabria, Víctor Manuel, “Una Mirada a los pasivos contingentes de las pensiones de vejez para los trabajadores del sector público en las entidades federativas en México”, *Gestión y Política Pública*, volumen temático, 2017, México, <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v26nspe/1405-1079-gpp-26-spe-00125.pdf>.
- MOLINA, Itzel, *Diario de Xalapa*, Noviembre 2022, <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/comparecencia-del-secretario-de-finanzas-y-planeacion-de-veracruz-cuales-fueron-las-cifras-9230395.html>.
- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión -----, “Inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las contribuciones de los pensionados estatales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 27, julio-diciembre 2018.

- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, “¿Cómo replantear el sistema de pensiones?”, *Pluralidad y Consenso*, México, año 10, núm. 45, julio-septiembre de 2020, revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/Pluralidad/Consenso/article/viewFile/682/642.
- MORÁN NAVARRO, Sergio Arnoldo, Abundis Rosales, Ma. Antonia, “El derecho humano a la igualdad en la Constitución, algunas consideraciones, *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, División de Derechos, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, México, Año 5, Núm.10, 2016, p. 143.
- MORENO CRUZ, Rodolfo, “El Modelo garantista de Luigi Ferrajoli, Lineamientos Generales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Núm. 120, 2007.
- NOLASCO, Santiago, Veracruz destina 3,300 millones de pesos para el déficit del Instituto de Pensiones, *El Economista*, 2021, <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Veracruz-destina-3300-millones-de-pesos-para-el-deficit-del-Instituto-de-Pensiones--20210204-0126.html>.
- NUGENT, Ricardo, *La Seguridad Social: Su historia y sus fuentes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/139/36.pdf>.
- NÚÑEZ BARBA, Enrique, “Panorama de los sistemas de pensiones en las entidades federativas”, *Revista Federalismo Hacendario*, INDETEC, No. 178, 2012, <https://biblat.unam.mx/hevila/INDETECFederalismo hacendario/2013/no178/6.pdf>.
- OECD, “Reforma a la Contratación Pública del ISSSTESON para la sostenibilidad”, *Estudios de la OECD sobre Gobernanza Pública*, Resumen Ejecutivo, 2019, <https://doi.org/10.1787/1d62244f-es>.
- OLVERA BRISEÑO, Rodrigo, Andrade Fócil, Edith Natividad, “Trabajo de confianza en México. Entre el mito y la realidad”, *Trabajo y Justicia Social, Análisis*, México, 2020, p. 7. Consultable al 30 de diciembre del 2021 en Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17564.pdf>.

- PECES-BARBA, Gregorio, “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Su Génesis y su concepto”, *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, Universidad Carlos III de Madrid, núm. 6, febrero de 1998.
- PÉREZ PORTILLA, Karla, *Principio de Igualdad: Alcances y perspectivas*, México, UNAM-Consejo Nacional para prevenir la discriminación, 2005.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., “El Sistema Jurídico de la Seguridad Social en México”, *Revista Jurídica de la UNAM*, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/2493/2749>.
- QUINTANAR GÁLVEZ, Javier Martín, *et. al*, “Análisis del Problema con el ISSSTESON”, *Comisión Especial del STAES*, Hermosillo Sonora, 2017, https://staus.documentos/2017121881822421_doc_614_27_10_2017_10_19.pdf.
- RAMÍREZ GRAJEDA, Mauricio, “Las Pensiones en México: Crónica de una crisis anunciada”, *El Economista*, Mayo 2021, <https://www.eleconomista.com.mx/capitalhumano/Las-pensiones-en-Mexico-Cronica-de-una-tesis-anunciada-20210521-0088.html#>.
- RODRÍGUEZ, Darinka, “Los jubilados del Estado Mexicano llegan a un tope en el monto de su pensión en 2022”, *El País*, 2022, <https://elpais.com/mexico/economia/2022-01-14/los-jubilados-del-estado-mexicano-llegan-a-un-tope-en-el-monto-de-su-pension-en-2022.html#:~:text=A%20partir%20de%202022%2C%20los,se%20hab%C3%ADa%20hecho%20hasta%20ahora>.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., “La Seguridad Social ante la crisis Económica”, *Papeles Economía Española*, No.12/13, 1981, pp 139-151.
- ROJAS ESCOBAR, Diego Edgardo, “Presupuesto público. Motor de desarrollo y transformación social”, *In Vestigium ire*, vol. II-2, 2017, pp. 144-177, <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/1555>.
- ROSALES, Elizabeth, Jaramillo Eduardo, “Los falsos contratistas de Francisco “Kiko” Vega”, *Newsweek Baja California*, Abril 2021, consultable al 06 de noviembre del 2023 en: <https://www.borderhub.org/es/noticias-especiales/los-falsos-contratistas-de-kiko-vega-delamadrid-en-baja-california/>

- RUIZ MOJICA, Adalberto. *Contra línea*, “Javier Duarte: el ladrón más grande en la historia de México”, México, 2018, consultable al 03 de noviembre del 2023 en: <https://contralinea.com.mx>.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Las Pensiones El gran desafío pendiente de México*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Arturo, “Operan en Rojo sistemas estatales de pensiones: déficit de 2.2 billones: ASF”, *La Jornada*, 2021, <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/25/politica/operan-en-rojo-sistemas-estatales-de-pensiones-deficit-de-2-2-billones-asf/>.
- SCJN, Cuaderno Número 15, Derecho a la Seguridad Social, Centro de Estudios Constitucionales, México, 2022, <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/biblioteca-virtual/derecho-la-seguridad-social-pensiones-de-vejez-e-invalidiez>.
- SOBERANES DÍEZ, José María, *La igualdad y desigualdad jurídicas*, México, Porrúa, 2011.
- SOL JUÁREZ, Humberto, *Derecho Fiscal*, Red Tercer Milenio, 2012, México, p. 78
- SOLÍS GARCÍA, Bertha, “Evolución de los Derechos Humanos”, *Revistas Jurídicas de la UNAM*, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3100/9.pdf>
- SUBIRATS, JOAN, “*Replantear las políticas del bienestar, dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad*”, Nueva Sociedad, Nuso, no. 297, enero-febrero 2022, consultable al 28 de noviembre del 2023 en: <https://nuso.org/articulo/replantear-politicas-bienestar>
- TAPIA TORRES, Jorge, “La pensión suficiente como un medio para garantizar una vida digna”, *Revista Derechos Fundamentales a Debate*, núm. 3, 2016, p. 35-49, http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No3/ARTICULO-3-3.pdf.
- THOMPSON, Lawrence, *Más Vieja y más sabia: la economía de las pensiones públicas*, México, CIESS, 1988.

- VARGAS MORGADO, Jorge, *Servidores excluidos del Apartado B del artículo 123 Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://archivos.juridicas.unam.mx.www/bjv/libros/5/2458/45.pdf>.
- VILLA, Eduardo, “*Se cae a pedazos sistema de pensiones ilegal; urge Reforma a ISSSTECALI*”, *Semanario Zeta*, Marzo del 2023, <https://zetatijuana.com/2023/03/se-cae-a-pedazos-sistema-de-pensiones-ilegal-urge-reforma-a-issstecali/>.
- VILLAR ROJAS, Francisco, “Implicaciones de los principios de sostenibilidad y estabilidad presupuestaria en los modos de gestión de los servicios públicos locales”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2016.
- VILLARREAL, Héctor y Alejandra, Macías, *El sistema de pensiones en México: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*, Serie Macroeconomía del Desarrollo 210, Santiago de Chile, CEPAL, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45820/1/S2000382_es.pdf.
- VILLARREAL PAEZ, Héctor Juan, *Pensiones en México 100 años de desigualdad*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C., México, 2017. <https://pensionesenmexico.ciep.mx/pdf/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad.pdf>.
- VILLASMIL-MOLERO, Milagros, Alvarado-Peña, Lisandro José, *et. al.*, “Contribuciones Parafiscales: Factor determinante para la Seguridad Social”, *Revista de Ciencias Sociales*, Venezuela, vol. XXIV, núm. 3, 2018, <https://www.redalyc.org/journal/280/28059580003/28059580003.pdf>.
- VILLAVICENCIO MIRANDA, Luis, “Justicia Social y el principio de igualdad”, *HYBRIS, Revista de Filosofía*, vol. 9, núm. Especial: Debates contemporáneos sobre Justicia Social, 2018, pp.43-74, <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK EwjAxez5tOv6AhWjLUQIHab4AysQFnoECAGQAw&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F6519920.pdf&usg=AOvVaw2FtdKOWBj8cu hcgq3pqDp>.

Instrumentos legales nacionales

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de B.C., 29 agosto 2019, https://www.congreso.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20190829_ACUERDOJUCOPO_ARAGERALDO.pdf.

Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, *Boletín Judicial*, No. 11,005, vol. XLI, 13 de diciembre del 2006.

Acuerdo General No. 01/2017 del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, *Boletín Judicial del Estado de Baja California*, núm. 13,200, vol. LI, 10 de febrero del 2017.

Boletín Oficial y Archivo del Estado, México, núm. 52, secc. III, diciembre 2021.

Boletín Oficial y Archivo del Estado, México, tomo CCX, núm. 10, secc. I, 4 de agosto 2022,

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de diputados del Congreso de la Unión, *El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma*, 2009.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Gasto Federalizado PPEF 2020-PEF 2019*, México, H. Cámara de Diputados, 2019, disponible en: https://www.cefp.gob.mx/new/gasto_federalizado_pef_ppef_int.php, consulta: noviembre 26, 2023.

Código Fiscal de la Federación, Art. 2 fracción II, disponible al 19 de Agosto del 2022, <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf>.

Condiciones Generales de los Trabajadores de Confianza del Poder Judicial del Estado de Veracruz, https://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/otros/CONDICIONES%20GRALES%20TRAB%20PJUDICIAL.pdf.

Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores del Confianza del Poder Judicial, 2003, Cláusula tercera,

https://sistemas.cgever.gob.mx/2003/Normatividad_Linea/otros/CONDICIONES%20GRALES%20TRAB%20PJUDICIAL.pdf.

Condiciones Generales de trabajo del personal de confianza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1 de diciembre del 2009, Considerando Quinto, [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/condiciones_generales_trabajo/documento/2016-11/Cond_grales_confianza%20\(1\)_1.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/condiciones_generales_trabajo/documento/2016-11/Cond_grales_confianza%20(1)_1.pdf).

Condiciones generales del trabajo del 2021.

Congreso del Estado de Sinaloa, “*Aprueba Comisión reformas a la Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa*”, México, Noviembre 2018, <https://www.congresosinaloa.gob.mx/comunicados/aprueba-comision-reformas-a-ley-de-pensiones-para-el-estado-de-sinaloa/>.

Constitución del Estado de Sinaloa.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Baja California, <https://www.congresobc.gob/Documentos>.

Decreto No. 564, P.O. No. 154, Tomo CXI, 3ra. Época, 2020, consultable en: <https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/1/LIPE%202021%20PARTE%20III.pdf>.

Departamento de Programación y Presupuesto del Poder Judicial del Estado de Baja California, *Ejercicio* 2021, transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEP/ProyectoPpto2021Partida.pdf.

Diario Oficial de la Federación, Sentencia Controversia Constitucional 179/2017, 17 de septiembre de 2018, Tercera Sección. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv/231controv_17sep18.doc.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 8 de mayo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020.

Diario Oficial de la Federación, *Decreto que reforma adiciona el artículo 123 de la Constitución General de la República*, 5 de diciembre de 1960,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/doc/CPEUM_ref_055_05dic60_ima.pdf.

Diario Oficial de la Federación, Sentencia Controversia Constitucional 13/2018, 1 octubre del 2018,
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv/232controv_01oct18.doc.

Dictamen No. 40 emitido por la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado de Baja California, Periódico Oficial del Estado No. 59.

Dictamen No. 52 de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Baja California,
https://congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20191230_52_HACIENDA.pdf.

Dictamen No. 57 de la Comisión de Hacienda y Presupuesto del Congreso del Estado,
https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20211213_57_HACIENDA.pdf.

Dictamen No. 65 de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado de Baja California,
https://congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Dictamenes/20201223_65_HACIENDA.pdf.

Estatuto del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación.

Exposición de motivos, Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de Baja California 2019,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PE/PresupuestoEgresos2019PJBCPO.pdf>.

Exposición de motivos, Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de Baja California 2020,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PE/PresupuestoEgresos2020PJBCPO.pdf>.

Gobierno de Baja California Sur, “*Signan Gobierno del Estado y Ayuntamientos Convenio con ISSSTE*”, México, Agosto 2022, <https://www.bcs.gob.mx/signan-gobierno-del-estado-y-ayuntamientos-convenio-con-issste/>.

Informe Ejecutivo ISSSTECALI, 16 de octubre del 2019, https://www.issstecali.gob.mx/documentos/informe/INFORME_EJECUTIVO_ISSSTECALI_16.10.2019.pdf.

Iniciativa con Proyecto de Decreto de adición del artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Baja California, https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/XXIIDecreto 293/_INICIATIVA_GOBERYHACIENDA.pdf.

Iniciativa con Proyecto de Decreto de adición del Artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Baja California, Exposición de motivos, 3 de octubre del 2019, https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20191003/_INICIATIVA_GOBERYHACIENDA.pdf.

Iniciativa del Partido Sinaloense de la LXIII Legislatura, <https://docplayer.es/228387526-Iniciativa-de-decreto-por-el-que-se-reforman-adicionan-y-derogan-diversas-disposiciones-de-la-ley-de-pensiones-del-estado-de-sinaloa.html>.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Sonora, “*Expone Pedro Contreras López latente quiebra financiera en ISSSTESON*”, <https://isssteson.gob.mx/index.php/articulos/ver/917>.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Sonora, “*Fallo de la SCJN termina con pensiones abusivas en ISSSTESON*”, México, 2019, www.tjasonora.gob.mx/uploads/resoluciones/resolucion11392018_3_2022031622119.pdf.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora, *Transparencia Financiera*, <https://datos.isssteson.gob.mx>.

ISSSTESON, Sistema Estatal de Evaluación, Notas a los Estados Financieros, 2019, p. 5, consultable al 11 de noviembre del 2022 en: <https://www.isssteson.gob.mx/images/contabilidadgubernamental/732ad569.pdf>.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Baja California.

Ley de Ingresos para el Estado de Baja California 2022, www.bajacalifornia.gob.mx/Documentos/transparenciafiscal/ley-ingresos/iniciativa%20Ley%20de%20Ingresos%202022.pdf.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2023.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, Estado de Sinaloa.

Ley de los trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California Sur.

Ley de los trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa, <https://www.ccs.edu.mx/Ley%20de%20Trabajadores%del%20Estado%20de%20Sinaloa.pdf>.

Ley de Pensiones del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ley de Pensiones para el Estado de Sinaloa, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ8Jblq9T6AhVJLUQIHRsCCZcQFnoECAwQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipes.gob.mx%2Fsitio%2Farchivos%2FLEY%2520DE%2520PENSIONES%2520PARA%2520EL%2520ESTADO%2520DE%2520SINALOA.pdf&usg=AOvVaw1d-Katdns5hyw17zugO_tM.

Ley de pensiones, seguros de vida y otros beneficios a los veteranos de la Revolución, el Estado de Baja California, Diario Oficial núm. 234, 1960, <https://docs.mexico.justia.com/estatales/baja-california/ley-de-pensiones-seguros-de-vida-y-otros-beneficios-a-los-veteranos-de-la-revolucion-del-estae-baja-california.pdf>.

Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público del Estado de Baja California.

Ley de Servicio Civil Local.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Gobierno y Municipios del Estado de Baja California, 20 de diciembre de 1970, ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%2020CALIFORNIA/municipios/Agley01.pdf.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de Sinaloa.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado de Sonora.

Ley del Servicio Civil de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y Municipios de Baja California, <http://ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo19581.pdf>.

Ley del Servicio Civil del Estado de Veracruz, <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/SCIVIL140716.pdf>.

Ley del Servicio Civil para el Estado de Sonora

Ley en favor de los veteranos de la Revolución como servidores del Estado, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/100.pdf.

Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

Ley No. 545, publicada en la Gaceta Oficial, Veracruz, Febrero del 2003, <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONDICIONESTRABAJO.pdf>.

Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LOPJ16032021F.pdf>.

Ley Orgánica del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa.

Ley Presupuesto de Egresos y Gasto Público Estatal de Sonora.

Ley que establece las bases normativas para expedir las Condiciones Generales de trabajo a los que se sujetarán los trabajadores de confianza de los Poderes públicos, organismos

autónomos y municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015,
<https://www.segobver.gob.mx/juridico/libros/159.pdf>.

Ley que Regula a los Trabajadores.

Lineamientos presupuestales, 2023, consultable al 18 de marzo del 2023 en:

LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, “*Manual para la Elaboración de Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación*”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México,
https://www.cefp.gob.mx/portal_archivos/normatividad/manual_pef.pdf.

LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, Comisión Especial para estudiar y proponer alternativas a la problemática del Instituto de Pensiones del Estado (IPE), 2017,
https://www.legisver.gob.mx/parlamentoAbierto/parlamentoALXIV/IPE_Diagn%C3%B3stico4_27-06-2017-.pdf.

Manual de Remuneraciones de las y los servidores públicos del Poder Judicial del Estado de Sinaloa, México, 2021,
<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/11624/POE-30-junio-2021-079.pdf>.

Órgano oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, Tomo CXIII, 3ra. Época, No. 155, Sinaloa, Diciembre 2022,
<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/1/LIPE%202023%20PARTE%201.pdf>.

Periódico Oficial del Estado de Baja California, no. 60, 31 de diciembre del 2018.

Periódico Oficial del Estado de Baja California, No. 79, t. CXXVIII, 7 de octubre del 2021,
<https://wsxt.bc.ebajacalifornia.gob.mx/CdnBc/api/Imagenes/ObtenerImagenDeSistema?sistemaSolicitante=PeriodicoOficial/2021/Octubre&nombreArchivo=Periodico-79CXXVIII2021107NÚMERO%20ESPECIAL.pdf&descarga>.

Poder Judicial de Baja California, *Plan de Desarrollo Judicial 2021-2023*, www.pjbc.gob.mx/pdfs/PDJ21-23.pdf.

Poder Judicial de Baja California, *Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California*, noviembre de 2021, transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEP.

Reglamento Interno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California Sur.

Secretaría de Gobernación, *Iniciativa que reforma el Artículo 4o. Constitucional*, Archivos, 2020, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/02/asun_3993397_20200206_1581010785.pdf.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Grupo Funcional de Gobierno, “*Pensiones bajo el régimen de beneficio definido*”, Auditoría de desempeño 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Grupo Funcional de Gobierno, “*Pensiones bajo el régimen de beneficio definido*”, Auditoría de desempeño 2018, <https://www.asf.gob.mx/>.

Semanario Judicial de la Federación del viernes 11 de septiembre de 2020 a las 10:20 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 1003, con número de registro digital: 2022113.

Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2709, con número de registro digital: 2019879.

Instrumentos legales internacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 24 de febrero del 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, No. 42, párrafos 147, 148, consultable al 26 de noviembre del 2023 en: https://www.corteidj.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42-esp.pdf.

Naciones Unidas, *Declaración Universal De Derechos Humanos. Historia de la Declaración*, <https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration>.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, <http://www.org/es/documents/udhr>.

Organización Internacional del Trabajo, *Conferencia Internacional del Trabajo*, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/international-labour-conference/lang--es/index.htm>.

United Nations Human Rights, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, [https://www.ohchr.org/Documents/Professional Interest/cesar _Sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Professional%20Interest/cesar_Sp.pdf)

Criterios jurisprudenciales

Acción de Inconstitucionalidad 101/2014, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2015, consultable al 15 de junio del 2023 en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2014_101_Demanda.pdf

Amparo Directo 37/2018, Ministro Alberto Pérez Dayán Ponente, www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/A.D.%2037-2018.pdf

Amparo en revisión 220/2008; Amparo en Revisión 219/2008; Amparo en revisión 221/2018; Amparo en revisión 229/2008.

Amparo en revisión 393/2018 del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Iniciativas/20190829_ACUERDOJUCOPO_ARAGERALDO.pdf.

Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, Acuerdo General Número 01/2017, Boletín No. 13,200, Vol. LII, 10 febrero 2017, Considerando

Cuarto, <https://transparencia.pjbc.gob.mx/documentos/pdfs/acuerdos/AcuerdoCJ20170210.docx>. Controversia 25/2008 DOF 26/07/10 sentencia, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5153096&fecha=26/07/2010.

Contradicción de Criterios 121/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2012409, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, 26 de agosto de 2016, Materia Laboral, Tesis: 1.180.A. J/3 (10a.)

Contradicción de Tesis 342/2016, consultable en: www.internet2.scjn.gob.mx/contra2as/PDF/CT_2016-342-PDF

Exp. 306/2011-VI María Patricia Varo Amador vs. Poder Judicial del Estado de Baja California y como Tercero ISSSTECALI.

Exp. 352/2011_III Rebeca Unibe Rosales vs. Poder Judicial del Estado de Baja California y como Tercero ISSSTECALI.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época, Libro 33, Tomo IV, Agosto de 2016, Pág. 2378.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro 2017392, libro 56, julio 2018, t. II, p. 1284.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, 2ª. Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2ª/J.30/2021 (10ª), Registro:2023299, Materia Administrativa.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Acción de Inconstitucionalidad 19/2015*, 27 de octubre de 2015, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Acciones/Acc-Inc-2015-19-Demanda.pdf>.

Registro Digital 216073, Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XII, Julio de 1993, p. 305.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro 21414, Segunda Sala, 2009, Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Segunda Sala. Libro XIII, Octubre de 2012. Tomo 3. Amparos directos que dan origen esta Jurisprudencia : 842/2014, 552/2015, 784/2015, 744/2015 26/2016.

Semanario Judicial de la Federación, Registro 26372 Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, 17 de junio del 2016.

Tesis (IV Región)1o.11 A (10a.), Número de Registro digital: 2022113, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 78, Tomo II, septiembre de 2020, página 1003.

Tesis 2ª. CXCIV /2009, Registro Digital 188472, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Octubre de 2001, p. 441.

Tesis 2ª. CXXIII/2015 (10ª.), Registro Digital 2010364, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 24, Décima Época, Noviembre 2015, Tomo II, p. 1303.

Tesis 2ª./J.186/2012 (10ª.) Registro Digital 2002675, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVI, Décima Época, Enero 2013, Tomo 2, p. 1653.

Tesis 2ª./J.30/2021, (11ª.), Registro Digital 2023299, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Undécima Época, Junio 2021, Tomo IV, p. 3604.

Tesis 2ª/J.30/2021, Registro:2023, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, 2ª. Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Administrativa, p. 299.

Tesis I.1o.A.212 A, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2709, con número de registro digital: 2019879.

Tesis III.4º.(III Región) 3 L (10ª.), Registro Digital 2004433, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Décima Época, Septiembre 2013, Tomo 3, p. 2504.

Tesis P. LI/2009, Registro Digital 165748, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, p. 1254.

Tesis PC.VII.L. J/7 L, Registro Digital: 2014934, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Jurisprudencia, Tomo III, Libro 45, Agosto de 2017, página 1870.

Tesis PC.XV.J/6 A Pleno de Circuito, 11ª, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa), 20240384, 14 de enero de 2022.

Tesis PC.XV.J/16L (10ª.), Registro Digital 2011537, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 29, Décima Época, Abril 2016, Tomo II, p. 1456.

Tesis PC.XV.J/17L (10ª.), Registro Digital 2011538, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 29, Décima Época, Abril 2016, Tomo II, p. 1457.

Tesis XV.4º.5L (10ª.) Registro Digital 2001491, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Décima Época, Agosto 2012, p. 1991

Proyectos de presupuestos

Boletín Oficial y Archivo del Estado, núm. 52, secc. III, México, diciembre 2021, https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo70/FraccionXXI/BoletinOficialPresupuestoEgresos2022.pdf

Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Detallado, Supremo Tribunal de Justicia, 1 de enero al 31 de marzo del 2022, https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo70/FraccionXXI/EstadosFinancierosPresupuestales20221er.Trim.pdf

Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos Supremo Tribunal de Justicia, anual del 2020, https://stjsonora.gob.mx/acceso_informacion/Articulo70/FraccionXXI/CuentaPublica2020.pdf

Gobierno de Baja California Sur, “Se aprueba presupuesto de Egresos 2022 por 18mil 665

Informe sobre estudios Actuariales, Poder Judicial del Estado de Baja California Sur, 2022,
<https://tribunalbcs.gob.mx/admin/imgDep/Tribunal/Finanzas/2022/2do%20trim/Disciplina%20Finan/F8%20Informe%20sobre%20Estudios%20Actuariales.PDF>.

Iniciativa del Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2022,
<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/2/Exposici%C3%B3n%20de%20Motivos%20e%20Iniciativa%20LIPE%202022.pdf>

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021, Decreto no. 564, P.O. no. 154, tomo CXI, 3ra. Época, 2020,
<https://media.transparencia.sinaloa.gob.mx/uploads/files/1/LIPE%202021%20PARTE%20III.pdf>
MDP”, <https://www.bcs.gob.mx/se-aprueba-presupuesto-de-egresos-2022-por-18-mil-500-mdp/#:~:text=Se%20aprueba%20presupuesto%20de%20egresos,Gobierno%20de%20Baja%20California%20Sur>.

Manual de Programación y Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2023, Estado de Veracruz,
www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2022/08/Manual-de-programacion-y-presupuestacion-ejercicio-fiscal-2023.pdf.

Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*,
<http://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2017/ProyectoPpto2017PartidaFA.pdf>

Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2022/ProyectoPpto2022RamoPartidaFA.pdf>.

Poder Judicial de B.C., Personal con derecho a jubilarse, ejercicio fiscal 2018,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2018/PersonalDerechoJubilacion.pdf>.

Poder Judicial de B.C., *Presupuesto total por partida, ejercicio fiscal 2021*,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2021/ProyectoPpto2021>.

Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*,
<https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2018/ImpactoSeguridadSocialConfianza.pdf>

Poder Judicial de B.C., *Transparencia del Poder Judicial del Estado de Baja California*, <https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto/2021/Comparativo Ppto2020.pdf>.

Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur para el ejercicio Fiscal 2022, Decreto 2813, Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur No. 54, 27 diciembre del 2021, <https://www.cbcs.gob.mx/LEYES-BCS/PresupuestoEgresosBCS-2022.pdf>

Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023 del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, www.veracruz.gob.mx/finanzas/wp-content/uploads/sites/2/2022/11/TOMO-II.-Iniciativa-de-Ley-de-Ingresos-y-Proyecto-de-Decreto-2023.pdf.

Proyecto de Presupuesto 2018, Poder Judicial del Estado de Baja California, *Exposición de motivos*, <https://transparencia.pjbc.gob.mx/Documentos/pdfs/varios/PEProyecto2018/ExposicionMotivos.pdf>.

Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial 2019.

Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California para el Ejercicio Fiscal de 2022.

Proyecto del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial 2020.

Proyectos de Presupuesto del 2012 al 2017 del Poder Judicial del Estado de Baja California.

Proyectos de presupuesto Egresos del Poder Judicial del Estado de Baja California, 2015

