



# Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas

## RESEÑA DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5368/2018

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

### SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

#### “LOS MUNICIPIOS Y SUS ORGANISMOS ESTÁN OBLIGADOS A INSCRIBIR A SUS TRABAJADORES A ALGÚN RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL”

*Redacción: Vicente Ismael Hernández Hernández\**

En sesión del 06 de febrero de 2019, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión 5368/2018, en el que analizó si el artículo 13 de la Ley del Seguro Social,<sup>1</sup> particularmente su fracción V (que prevé que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio, los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social), vulnera el derecho a la seguridad social, al condicionarlo a la celebración de un convenio con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en el que habrán de establecerse las modalidades y fechas de incorporación al régimen previsto en dicho ordenamiento.

\* *Funcionario adscrito a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

<sup>1</sup> **Artículo 13.** Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. Se deroga.

III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;

IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y

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

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

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

Los antecedentes del asunto son los que se sintetizan a continuación:

1. En mayo de 2016, un grupo de trabajadores demandó laboralmente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Cuernavaca, Guanajuato (DIF municipal); del IMSS; y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la inscripción retroactiva ante tales Institutos, así como cualquier otra prestación que derivara de los hechos de la demanda.
2. Al respecto, el INFONAVIT y el IMSS refirieron que las prestaciones anteriores a un año respecto de la presentación de la demanda habían prescrito, así como que no existía un vínculo entre ellos y los trabajadores.
3. Posteriormente, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que conoció del asunto condenó al DIF municipal a inscribir retroactivamente a los referidos trabajadores ante el IMSS y el INFONAVIT.
4. Inconforme con esa determinación, el DIF municipal promovió juicio de amparo, cuyo conocimiento correspondió a un Tribunal Colegiado de Circuito, el cual concedió la protección constitucional para el efecto de que la Junta dejara insubsistente la resolución combatida y dictara otra en la que se pronunciara sobre la existencia o no de los elementos que evidenciaran la celebración de un convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, entre éste y el DIF municipal, a fin de que resolviera si eran o no procedentes las acciones ejercidas por los trabajadores.
5. En cumplimiento a lo anterior, la Junta dictó una nueva resolución en el sentido de absolver al DIF municipal de las prestaciones reclamadas.
6. Al no estar de acuerdo con esta nueva resolución, los trabajadores promovieron juicio de amparo, en el que reclamaron la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley de Seguro Social, al considerar, esencialmente, que vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación, así como a gozar de los beneficios de la seguridad social, en tanto condiciona este último derecho a la celebración de un convenio.
7. El Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del asunto determinó negar el amparo solicitado, al concluir, por una parte, que para incorporar a los trabajadores que prestan sus servicios a la administración pública municipal al régimen obligatorio del seguro social, es indispensable la existencia del convenio a que se refiere el artículo 13 de la Ley del Seguro Social, la cual, en el

caso concreto, no quedó acreditada del material probatorio; y, por otra parte, que los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de este precepto resultaban inoperantes, pues debieron haberse hecho valer desde el primer juicio de amparo -mediante amparo adhesivo-.

8. En contra de la decisión del Tribunal Colegiado de Circuito, los trabajadores interpusieron recurso de revisión, en el que expusieron diversos razonamientos encaminados a evidenciar que fue incorrecta dicha decisión, a la luz del derecho a la seguridad social, en relación con el principio de igualdad y no discriminación, y con el derecho a un trabajo digno.
9. Una vez recibido y admitido el recurso de revisión, se turnó al señor **Ministro José Fernando Franco González Salas**, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, el cual se sometió a consideración de los integrantes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 06 de febrero de 2019.

La Segunda Sala determinó que, contrario a lo establecido por el Tribunal Colegiado de Circuito, el estudio de los argumentos encaminados a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Social era procedente, ya que la aplicación de este precepto, en perjuicio de los trabajadores, ocurrió en la segunda resolución dictada por la Junta laboral, por lo que no estaban en aptitud de impugnarlo con anterioridad, aunado a que en la primera sentencia dictada por el referido Tribunal Colegiado de Circuito se concedió el amparo, para efecto de que se verificara si era aplicable o no el artículo en cuestión, lo que significa que éste aún no había sido aplicado en perjuicio de los trabajadores.

En ese orden de ideas, se procedió al análisis de los argumentos expuestos por los trabajadores en su demanda de amparo encaminados a combatir la constitucionalidad del artículo 13 de la Ley del Seguro Social.

Se señaló que, de conformidad con el artículo 116, fracción VI, constitucional,<sup>2</sup> las legislaturas estatales están facultadas para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus respectivos trabajadores, siguiendo las bases establecidas en el artículo 123 de la Constitución General, sin que ello implique que se deban de reproducir las leyes reglamentarias de este precepto constitucional; asimismo, se indicó que tal regulación por parte de estas legislaturas, puede ser, según sea el caso, de

---

<sup>2</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: (...)

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

acuerdo a los apartados A o B del artículo 123 constitucional, o incluso de manera mixta, sin que deban sujetarse a alguno de ellos en especial.

Se puntualizó que el criterio anterior también es aplicable en materia de seguridad social respecto a los servidores públicos de las entidades federativas, así como de los municipios.

En torno al derecho a la seguridad social, se precisó que sus prestaciones mínimas se encuentran establecidas tanto en el apartado A, como en el B, del artículo 123 constitucional; que se trata de un derecho reconocido a favor de todas las personas, en términos de lo dispuesto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y que sus bases mínimas están previstas en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

Apuntado lo anterior, se desatacó que si bien las legislaturas locales tienen libertad para elegir el régimen aplicable a las relaciones entre dependencias y entidades de los gobiernos de los Estados y municipios -incluyendo, entre otros, a sus organismos descentralizados y órganos constitucionales autónomos-, y sus trabajadores, ello no implica desconocer el derecho a la seguridad social de todos los trabajadores de los órganos públicos, ni desconocer en las leyes en que se regula la satisfacción ese derecho, el cumplimiento de las bases mínimas constitucionales y convencionales.

Se explicó que, respecto a los municipios del Estado de Guanajuato, el legislador estableció en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios -bajo la cual habrán de regirse las relaciones laborales entre el DIF municipal y sus trabajadores-, que tanto los municipios como las entidades paramunicipales tienen la facultad de celebrar convenios con el Instituto de Seguridad local, para efectos de incorporar a sus trabajadores a ese régimen.

De igual forma, se indicó que en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en la Ley del Seguro Social se prevé la opción de incorporación voluntaria de los trabajadores de entidades y dependencias de los Estados y sus municipios a esos regímenes de seguridad social, a través de la celebración de convenios.

Con base en lo anterior, se sostuvo que, si bien existen diversas opciones de aseguramiento voluntario de los trabajadores de los Estados y sus municipios, éstos no se encuentran eximidos de incorporar a

sus trabajadores a algún régimen de seguridad social, ya que tales trabajadores por el sólo hecho de estar sujetos a una relación laboral, tienen derecho a la seguridad social.

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

No obstante, se hizo notar que los Tribunales deben observar que la falta de previsión legislativa de un régimen obligatorio de los trabajadores municipales, no los deje sin la protección de su derecho a incorporarse a un régimen de seguridad social.

Se estimó que, en el caso concreto, ante la omisión del Estado de Guanajuato o sus organismos municipales de celebrar los convenios necesarios para incorporar a sus trabajadores a un régimen de seguridad social, lo procedente era ordenar su inscripción a alguno de los regímenes de seguridad social mencionados.

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

Así, la Sala calificó como inexacta la decisión del Tribunal Colegiado de Circuito, en el sentido de que la incorporación al régimen de la Ley del Seguro Social era voluntaria para el DIF municipal, sin condición alguna, pues lo que la Junta debió verificar era que dicho organismo municipal ha dado cumplimiento a la obligación de proveer seguridad social a sus trabajadores.

De esta manera, al advertirse que el DIF municipal, en su carácter de patrón, incumplió con tal obligación, se estableció que no era posible absolverlo, sino que se le debía condenar a otorgar las prestaciones de seguridad social, debiendo acreditar la incorporación de sus trabajadores a algún régimen de seguridad social, con independencia de que ya no subsistiera la relación laboral, ya que procedía la inscripción retroactiva al régimen que correspondiera, entre otros efectos.

Por tales razones, la Segunda Sala indicó que el Tribunal Colegiado debió declarar fundados los argumentos expuestos por los trabajadores en su demanda de amparo, en los que impugnaron la

aplicación del artículo 13, fracción V, de la Ley del Seguro Social, y ordenar la condena del demandado para que acredite haber inscrito a los trabajadores a algún régimen de seguridad social, y, en su defecto, repare la omisión de proporcionar seguridad social mediante la incorporación al régimen del IMSS o al plan de seguridad social que les resulte aplicable, como lo es el vigente para los trabajadores del gobierno del Estado de Guanajuato.

Asimismo, se estableció que, en suplencia de la deficiencia de la queja, al haberse dejado insubsistente el pronunciamiento de la Junta relativo a la absolución del IMSS, lo procedente era hacer lo mismo respecto del pronunciamiento del INFONAVIT.

Por lo anterior, la Segunda Sala revocó la sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito y concedió el amparo solicitado por los trabajadores, para efecto de que la Junta dejara insubsistente el laudo reclamado y en su lugar emitiera otro en el que condenara al DIF municipal a la inscripción retroactiva de los trabajadores en el régimen de seguridad social al que se haya sujeto ese organismo, así como al pago de las aportaciones que le corresponden en su calidad de patrón, de acuerdo con la ley aplicable, en la inteligencia de que si después de seis meses, persiste la omisión del demandado de precisar el régimen aplicable, deberá ordenarse la inscripción en el régimen demandado originalmente; y con libertad de jurisdicción emitiera el pronunciamiento que corresponda respecto a la diversa prestación consistente en la inscripción en el INFONAVIT.

La determinación anterior se aprobó por unanimidad de cuatro votos de los señores **Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza, José Fernando Franco González Salas** (Ponente) y **Javier Laynez Potisek** (Presidente). La señora **Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos** estuvo ausente.

Con motivo del asunto se emitieron los criterios cuyos rubros son los siguientes:

“SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 13, FRACCIÓN V, DE LA LEY RELATIVA NO VULNERA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES.”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tesis: 2a. LII/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Agosto de 2019, Tomo III, Página 2648, Registro digital 2020492.

“DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES DEBEN DEMOSTRAR LA INSCRIPCIÓN DE SUS TRABAJADORES EN ALGÚN RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.”<sup>4</sup>

**Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Secretaría General de la Presidencia  
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

**Dirección de Normatividad y Crónicas**  
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,  
C. P. 06080, Ciudad de México, México

---

<sup>4</sup> Tesis: 2a. LI/2019 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Agosto de 2019, Tomo III, Página 2642, Registro digital 2020457.