

**Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06065, México, D.F.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados, Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez y Norma Nayeli Sandoval Moreno; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

A. **Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Coahuila.

B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Coahuila.

**III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:**

- Los artículos 51, 52, y 53, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, y
- El artículo 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.

Ambas leyes fueron publicadas mediante decretos número 344 y 347, respectivamente, en el Periódico Oficial de la entidad, el 8 de enero de dos mil dieciséis.

#### **IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1°, 4 y 123, apartado B, fracción XI.
- De la Convención Americana sobre los Derechos Humanos: Artículo 1.
- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículo 2.
- Del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Artículos 2 y 7.
- Del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador": Artículo 9.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad social.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Traspasión a las bases mínimas en materia de seguridad social.
- Principio de solidaridad en el derecho a la seguridad social.
- Principio *pro persona*.

#### **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 51, 52, y 53, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicadas mediante decretos número 344 y 3447, respectivamente, en el Periódico Oficial de la entidad, el 8 de enero de dos mil dieciséis.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez de los artículos 51, 52, y 53, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicadas mediante decretos número 344 y 3447, respectivamente, en el Periódico Oficial de la entidad, el 8 de enero de dos mil dieciséis, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado nueve de enero de dos mil dieciséis, al domingo siete de enero de dos mil dieciséis.

Sin embargo, al ser inhábil el último día de la presentación, por disposición legal expresa del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda puede presentarse el primer día

hábil siguiente. Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

### **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

*“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*(...)*

*II. **De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.***

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

*(...)*

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.***

*Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la*

*Asamblea Legislativa del Distrito Federal.  
(...).*”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

**De la Ley:**

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;***

*(...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

*(...).*”

**Del Reglamento Interno:**

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas***

**de la Comisión Nacional y su representación legal.”**

**IX. Introducción.**

El día ocho de enero de dos mil dieciséis fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, el decreto número 344, por el cual se expidió la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, de la cual resaltan los artículos 51, 52, y 53, párrafo segundo, por considerarlos contrarios al texto constitucional, en concreto a los derechos a la seguridad social, a la seguridad jurídica, así como la trasgresión a las bases mínimas en materia de seguridad social, así como al principio *pro persona*.

En concreto el artículo 51 en cita, genera inseguridad jurídica y desprotección en materia de seguridad social a los trabajadores al no garantizar el goce de las prestaciones para las que han realizado sus aportaciones, por el contrario renvía la responsabilidad al patrón, con lo que tergiversa el principio de solidaridad en el derecho a la seguridad social, principio que tiene como directrices el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) así como proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

Por lo que se refiere a los artículos 52 y 53 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, los mismos establecen la suspensión de servicios derivados de los derechos de seguridad social del trabajador y de sus familiares por falta del pago de cuotas, e incluso

prevén el cobro de intereses, cuando esta situación es ajena al trabajador y exclusivamente imputable al patrón, motivos que transgreden las bases mínimas de la protección a la familia así como su acceso la protección constitucional de su derecho a la salud.

Además de lo señalado, el artículo 4, fracción II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación de Estado de Coahuila, establecen que podrán ser subrogados los servicios de salud, es decir, que su costo será compartido por el servicio médico y el derecho- habiente en proporciones definidas anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del Servicio Médico, lo que se traduce en que el trabajador o sus familiares deberán cubrir el costo de dichos servicios que solo le serán reintegrados en un porcentaje que libremente determine la propia autoridad, con lo que se trasgreden las bases mínimas constitucionales del derecho a la seguridad social.

Motivos por los cuales, como se desarrolla en los relativos conceptos de invalidez, se solicita sean declarados inválidos por las razones ya aludidas, para garantizar efectivamente la protección y salvaguarda de los derechos humanos.

Dicho lo anterior, se citan los artículos controvertidos para su mayor claridad:

***Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los  
Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila  
de Zaragoza.***

***“Artículo 51. En caso de que los recursos del fondo global de la Dirección de Pensiones no bastaren para cubrir los beneficios que esta ley establece, el déficit, cualquiera que sea su monto,***

**será cubierto por las entidades u organismos donde presten o prestaron sus servicios los trabajadores descritos en el artículo 2 de esta Ley, en la proporción que a cada uno corresponda, de acuerdo con la plaza que hubieren desempeñado el trabajador y que origino el beneficio de la prestación.**

**“Artículo 52. Para que el trabajador o sus beneficiarios puedan disfrutar de los beneficios que establece esta ley es indispensable que aquél se encuentre al corriente de sus cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones”**

**“Artículo 53. Cuando por cualquier motivo imputable al trabajador no se hubieren hecho a éste los descuentos correspondientes la Dirección de Pensiones dispondrá que se descuenten hasta el 20% de su sueldo hasta en tanto el adeudo vencido no esté totalmente cubierto, a menos que el trabajador solicite y obtenga facilidades para liquidarlo.**

**Cuando no sea responsable el trabajador de la situación mencionada en el párrafo anterior, será éste quien determine la forma en que liquidará los descuentos de referencia. En todo caso el trabajador aportara las cantidades omitidas más una interés sobre saldos insolutos equivalente a la tasa líder del mercado”**

### **Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila.**

**“Artículo 4°.- Para ayudar a los trabajadores y a sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el Servicio Médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos:**

**(...)**

**II.- Servicios Subrogados que corresponden a los servicios de atención médica que el Servicio Médico no ofrece y que serán proporcionados por profesionales del ramo o instituciones**

especializadas en salud, con los que el mismo haya celebrado convenios para tal propósito.

**Los costos derivados de los servicios subrogados, serán compartidos por el servicio médico y el derecho- habiente en proporciones definidas anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del Servicio Médico.**

**III.- Servicio de Prestaciones que corresponden a los servicios de atención médica que el Servicio Médico no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión de personal y directa con profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, previa autorización de la Dirección Médica de la Unidad correspondiente.**

**El total de los costos derivados de esta atención no subrogada serán cubiertos por el derecho-habiente y un porcentaje del mismo será reembolsado por el Servicio Médico, previa presentación de factura y sujeto al cumplimiento de los requisitos que se solicite.**

Este porcentaje y los requisitos serán definidos por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del Servicio Médico.

(...)"

## X. Marco Constitucional y Convencional.

### A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos *todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales* de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.**

**Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

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 deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)”

**“Artículo 4. (...)**

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

**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.**”

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

(...)

**B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:**

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)"

## **B. Internacional.**

**De la Convención Americana sobre los Derechos Humanos:**

**“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a **respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona** que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ”

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**“Artículo 2.**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a **respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto**, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

**“Artículo 2**

1. **Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas**, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, **especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, **la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.**

**2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian,**

**sin discriminación alguna** por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

**“Artículo 7**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) **Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;**

**b) La seguridad y la higiene en el trabajo;**

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.”

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".**

**“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.”*

## **XI. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 51 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, deja en estado de inseguridad jurídica y desprotección en materia de seguridad social a los trabajadores porque no garantiza el goce de las prestaciones para las que han realizado sus aportaciones, sino que renvía la responsabilidad al patrón, con lo que tergiversa el principio de solidaridad en el derecho a la seguridad social.

El derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 apartado B fracción XI amparado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se conforma a través de diversos beneficios, entre ellos los que dan lugar al pago de las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro, mismo que tiene como origen las cuotas que realizan los trabajadores para estos fines.

Bajo este modelo dichas prestaciones de seguridad social sustituyen al salario cuando el trabajador ya no está laboralmente activo, y los ingresos derivados de todos esos conceptos tienen por objeto satisfacer sus necesidades y las de su familia, por igualdad de razón quien posee también el derecho al mínimo vital inherente a todo ser humano, por ello las jubilaciones, pensiones y haberes de retiro deben resguardarse en términos del precepto señalado, esto es, por ser equivalentes en cuanto a su naturaleza al salario, deben exceptuarse de embargo, compensación o

descuento y no pueden ser objeto de retenciones, descuentos, deducciones o embargos no previstos en la ley (artículo 123, apartado B, fracción VI).

En esta misma línea cabe mencionar que en la Resolución de la 89ª Conferencia Internacional de OIT de 2001, quedó firme que todos los sistemas de seguridad social deberán proporcionarse de un modo seguro sin discriminación alguna, que cuenten con una administración optima y transparente, con participación de la sociedad y que por medio del Estado se logre la confianza pública.

Aunado a ello el sistema de seguridad social tiene como ejes fundamentales los siguientes principios a saber:

- Universalidad: la seguridad social debe cubrir todas las contingencias a las cuales pudiera enfrentarse cualquier persona (ámbito objetivo) y que además todas las personas se encuentren protegidas por la seguridad social, en tanto derecho humano (ámbito subjetivo).
- Participación: la participación de la sociedad en la administración y dirección de la seguridad social por medio de sus representantes, incluyendo la participación informativa, consultiva, de asesoría, o directivas de los empleadores e incluso, en algunos casos de los empleadores.<sup>1</sup>
- Igualdad: implica que todas las personas deben ser amparadas igualitariamente ante una misma contingencia.
- Solidaridad: **esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado** en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y

---

<sup>1</sup> Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, 1952.

muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.

Cabe mencionar que como recién se señaló el principio "solidaridad" se traduce en la aportación en conjunto de los trabajadores y de la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios, considerados en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas tales como pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad muerte, y servicios de salud entre otras, pues asegura el bienestar de los trabajadores y de su familias en especial de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios, para ello, resulta una base fundamental del sistema de seguridad social.

Tal como ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, en la jurisprudencia P./J. 109/2008, publicada en octubre de 2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, pagina 8, del texto y rubro siguientes:

***“ISSSTE. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD PARA EFECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). De la exposición de motivos de la Ley de Pensiones Civiles de 1947, se advierte que la intención del legislador al crear a la Dirección de Pensiones (antecesora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) como un organismo descentralizado y dotarlo de facultades de inversión de los recursos obtenidos por las cuotas y aportaciones de seguridad social, fue la de eximir al Estado como tal, de la obligación de otorgar los beneficios respectivos, el cual únicamente estaría obligado a cubrir las aportaciones correspondientes en su carácter de patrón, según se desprende de la parte conducente de dicha exposición, que se lee: "Como consecuencia de la descentralización que se otorga a pensiones y de la posibilidad de inversiones productivas de que se le dota, será la misma Institución***

la que reporte el pago de su propio presupuesto, exonerando en consecuencia de esa carga al erario federal, quien únicamente quedará obligado a las aportaciones por las sumas iguales a los descuentos hechos para el fondo de los trabajadores al servicio del Estado". Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1983, en su artículo 177 imponía a las dependencias y entidades el deber de cubrir, en la proporción que a cada una corresponda, el déficit que llegara a existir en el Instituto y le impidiera cumplir con sus obligaciones -como lo es el pago de las pensiones-, no así al Estado como tal. Por otra parte, en el ámbito de la seguridad social de los trabajadores del Estado, **el concepto de "solidaridad" se traduce en el esfuerzo conjunto de los trabajadores y del Estado en sí mismo considerado y en su calidad de patrón para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas respectivas (pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata) y proteger a quienes menos tienen, mediante una distribución equitativa de las cargas económicas.** Por ello, la solidaridad social no implica que el Estado deba financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones. Tampoco implica que los beneficios de los pensionados (renta vitalicia y asistencia médica) necesariamente deban cubrirse con las cuotas y aportaciones de los trabajadores en activo (sistema de reparto) y con la ayuda subsidiaria del Estado. En esa virtud, el nuevo régimen de seguridad social que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigente a partir del 1o. de abril de 2007, atiende **al referido principio de solidaridad social, en la medida en que el sistema diseñado por el legislador ordinario garantiza el otorgamiento de las prestaciones a que constitucionalmente tienen derecho todos los trabajadores para asegurar su bienestar y el de su familia, en especial de los que obtienen menos ingresos, mediante una distribución equitativa de los recursos económicos necesarios para ello.**"

Contrario a esto el artículo 51 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece que *“en caso de que los recursos del fondo global de la Dirección de Pensiones no bastaren para cubrir los beneficios que esta ley establece, el déficit, cualquiera que sea su monto, será cubierto por las entidades u organismos donde presten o prestaron sus servicios los trabajadores descritos en el artículo 2 de esta Ley, en la proporción que a cada uno corresponda, de acuerdo con la plaza que hubieren desempeñado el trabajador y que origino el beneficio de la prestación.”*

Debe precisarse que tal como se expone en el artículo 4° de la Ley en cita, la prestación de servicios estarán a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Dirección de Pensiones de los Trabajadores de la Educación.

En atención a ello los beneficios derivados de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza de acuerdo al artículo 46 de la misma son:

**“Artículo 46.** *Los trabajadores tendrán derecho a los beneficios sociales que se expresan a continuación, en los casos y con los requisitos que esta ley establece:*

- I. Pensión de retiro por edad y antigüedad en el servicio;*
- II. Pensión por retiro anticipado;*
- III. Pensión por invalidez;*
- IV. Préstamos y;*
- V. Los demás que se establezcan en esta Ley.”*

Por ello, la solidaridad social no implica que el ente responsable de proporcionar la seguridad social, se deslinde y le imponga al patrón la obligación de financiar y administrar las prestaciones inherentes a la seguridad social, y menos aún que sea su obligación otorgar dichas prestaciones, pues la entidad u órgano, en su calidad de patrón, ya enteró a

la Dirección de Pensiones las cuotas correspondientes en anuencia con sus trabajadores.

Es decir, que no existe razón para que la Dirección de Pensiones se excuse del cumplimiento de su obligación expresa de administrar dichos fondos y en vía de regreso imponga nuevamente la carga a las entidades u organismos donde los trabajadores prestaron sus servicios, entendido como empleador. Más aun cuando la misma ley impugnada prevé en su numeral 11 que el patrimonio de la Dirección de Pensiones será dividido en cuentas institucionales de acuerdo a la entidad u organismo ( destinadas a cubrir las pensiones y demás prestaciones y beneficios) y el monto de la cuenta individual del trabajador, que en relación con el diverso 88 se obtiene que se integraran con las aportaciones obligatorias de las entidades y organismos y las cuotas de los trabajadores para el financiamiento de la pensión así como por aportaciones voluntarias de los trabajadores. Es decir que su patrimonio está compuesto por las aportaciones realizadas de los trabajadores y la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios, como empleador, y que dichos montos son retribuidos a los trabajadores por medios de pensiones, prestaciones y beneficios.

En esa línea cabe destacar que la ley en cita prevé en su numeral 12<sup>2</sup> que la Dirección de Pensiones se considera de acreditada solvencia y no ésta obligada a constituir depósitos o fianzas legales y que además no se podrá disponer del patrimonio de dicha dirección ni a título de préstamo, de acuerdo a su diverso 13.<sup>3</sup> Esto es dicho con miras de resaltar que a pesar de que ese mismo ordenamiento reconoce la conformación de su patrimonio a partir de las aportaciones de los trabajadores y patrones, y su acreditada solvencia, el ahora impugnado artículo 51 dispone lo contrario, pues prevé

---

<sup>2</sup> Artículo 12. La dirección de Pensiones se considera de acreditada solvencia y no está obligada a construir depósitos o fianzas legales.

<sup>3</sup>Artículo 13. No se podrá disponer, en ningún caso y por ninguna autoridad, del patrimonio de la Dirección de Pensiones, ni a título de préstamo reintegrable, para fines o propósitos previstos por esta ley.

casos donde la Dirección de Pensiones no cuente en su fondo global con recursos suficientes para cubrir los beneficios previstos, el déficit cualquiera que sea su monto, será cubierto por las entidades u organismos donde presten o prestaron sus servicios los trabajadores. Es decir que por cualquier causa, incluso atribuible a la misma Dirección, deberá responder por cualquier cantidad el patrón, cuando este ya enteró sus aportaciones, del mismo modo que el trabajador, por tanto, se deja en inseguridad jurídica al beneficiario de la pensión, porque la institución estatal encargada de proteger el derecho a la seguridad social del trabajador, reenvía esa responsabilidad a un tercero.

Así se genera una incertidumbre jurídica del trabajador respecto a dos puntos; 1) en caso de que la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios desaparezca, no existe quien responda de la obligación y 2) en caso de que la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios carezca de recursos suficientes para cubrir el déficit de la pensión del trabajador.

Dicho lo anterior debe hacerse mención que el artículo 51 al revertir la obligación de la Dirección a la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios, contraviene directamente al texto constitucional, en concreto al artículo 123, apartado B, fracción XI, que rige que la seguridad social se organizara conforme a bases mínimas entre estas: se cubrirá accidentes y enfermedades profesionales, maternidad, invalidez, vejez y muerte, así como conservar el derecho al trabajo en casos de accidentes o enfermedad, además se dará protección a mujeres durante embarazo para que no realicen trabajos que pongan en peligro su salud y gozaran de un mes de descanso antes del parto así como permisos de lactancia, aunado a que los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicina, se establecerán centros para vacacionar y recuperación, además de tiendas económicas, y habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

Es decir que como mínimo el sistema de seguridad social deberá cumplir con las bases referidas. Resaltando que el artículo 51 de la ley de marras, al obligar a la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios como patrón a que cumpla con aquellos déficits que por cualquier causa tuvieron y que ocasionaran el menoscabo o la negación de prestaciones, pensiones o beneficios, deberá ser el patrón quien, de nueva cuenta, deba erogar dichos gastos, rompiendo así con las bases mínimas en tanto que durante el requerimiento de los montos para pagar dichos beneficios los trabajadores no tendrán acceso a los mismos.

Sin dejar de lado que el principio de solidaridad también se ve menoscabo en tanto que deja sin efecto el esfuerzo realizado por los trabajadores y la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios, para garantizar el otorgamiento de las prestaciones constitucionales mínimas como lo son pensiones por retiro, por invalidez o incapacidad y muerte; servicios de salud, turísticos y de recuperación y vivienda barata ya que la obligación recaería directamente en la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios, en su calidad de patrón, a pesar de ya haber dado cumplimiento a las obligaciones propias de tal calidad, consecuentemente, denegando en el acto por parte de la Dirección de Pensiones, las prestaciones y beneficios a las que los trabajadores en concomitancia con la entidad u organismo donde los trabajadores prestaron sus servicios, se hicieron acreedores.

Derivando necesariamente en la inconstitucionalidad del artículo 51 de la ley impugnada, al contravenir directamente en contra del texto constitucional, respecto a las bases mínimas conforme a las que se deberá organizar el sistema de seguridad social, en perjuicio directo de los trabajadores, pues se advierte que el numeral 51 no garantiza las bases mínimas ni los principios rectores del sistema de seguridad social, sino que lo contraviene directamente ocasionando una discrepancia entre el artículo de la legislación local y el texto constitucional.

**SEGUNDO. Los artículos 52 y 53 de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, establecen la suspensión de servicios de los derechos de seguridad del trabajador y de sus familiares por falta del pago de cuotas, e incluso prevén el cobro de intereses, cuando esta una situación es ajena al trabajador y exclusivamente imputable al patrón.**

Debemos partir de que el numeral 52 de la ley en cita establece que para disfrutar de los beneficios previstos en la ley es indispensable que el trabajador se encuentre al corriente de sus cuotas y aportaciones, lo cual constituye una condición para el disfrute de sus derechos de seguridad social, dicho de otro modo, quedan supeditados los beneficios de seguridad social del trabajador, a que éste permanezca al tanto de sus aportaciones de seguridad social. Lo que contradice, sin lugar a dudas el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que de la redacción misma del artículo 52, permite la suspensión de derechos de seguridad social, generalizando las circunstancias al establecer, como indispensable que se encuentre al corriente de sus cuotas y aportaciones, sin hacer distinción entre el sinfín de hipótesis que pudieran presentarse ante las cuales el trabajador sí haya entregado las mismas y por causas ajenas a él no hayan sido enteradas a la Dirección de Pensiones, dejando al mismo en un evidente estado de inseguridad.

Por su lado el numeral 53 refiere que en los casos donde al trabajador no le sean hechos los descuentos correspondientes, por causas ajenas a éste, aportara las cantidades omitidas más una interés sobre saldos insolutos equivalente a la tasa líder del mercado, es decir que no obstante que se le hace responsable por una obligación que no le corresponde (que le sean hechos los descuentos correspondientes para entregarlos a la Dirección de pensiones), deberá hacer el pago de intereses por una omisión que no le es imputable.

En ese sentido se aprecia que la obligación de enterar las cuotas de las aportaciones de seguridad social, legamente no corresponde al trabajador sino al patrón, que en el caso concreto resulta ser Estado, por tanto el hecho de que las cuotas dejen de ser enteradas no es imputable al trabajador, y en esa medida no resulta viable que por una cuestión no imputable a él, le sean suspendidos los beneficios de seguridad social, cuando la responsabilidad es, como ya se explicó, corresponde al Estado en su calidad de patrón.

Para dar mayor énfasis a lo dicho, debe mencionarse que la percepción íntegra del sueldo no es lo que da derecho a los beneficios de seguridad social, sino las cuotas que los patrones enteran a la Dirección de Pensiones, por lo cual, la fórmula que condiciona los beneficios de seguridad social a la percepción del salario íntegro de ningún modo podría considerarse válida. De lo contrario, la actualización de la hipótesis prevista en el numeral 52, así como del diverso 53 de la Ley impugnada, ocasionaría la violación de derechos humanos en tanto que no respeta el principio *pro persona*, pues de primera mano impone la medida más gravosa para los trabajadores que es la negación de sus servicios sociales y el pago de las cuotas más intereses, hechos que repercuten directamente a sus derechohabientes, al no tener como enteradas sus aportaciones.

Así también sería vulnerado el artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que garantiza la seguridad social; un derecho humano que se erige como modelo ideal regido por el principio de universalidad, es decir, hace extensiva a todas las personas el poder participar de los beneficios que le sean brindados por el sistema de seguridad social; en este caso específico y, en concordancia con el texto constitucional, repercute en exclusiva a todas las personas que tengan la calidad específica de ser trabajador al servicio del Estado, que además, en tanto está reconocido por el derecho positivo, se califica, desde el punto de vista técnico jurídico, como un derecho fundamental de rango constitucional.

Bajo estos términos, es pertinente citar la definición otorgada por la Organización Internacional del Trabajo, en “*Administración de la Seguridad Social*”, publicado en 1991, que en lo conducente se cita:

***“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 y de ayuda a las familias con hijos”***

Así, queda esbozado el concepto de seguridad social como el derecho de los trabajadores y de sus familias consagrado tanto en convenios internacionales, como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que representa un compromiso del Estado, como ente garante y, de la sociedad, que respalda a los ciudadanos trabajadores ante eventualidades que limiten el desarrollo de las capacidades laborales de una persona o de sus familiares.

Aunado a lo anterior, debemos mencionar que esta garantía, participa del principio de progresividad, que ordena una evolución progresiva de los beneficios de la seguridad social, de inmediatez, y de subsidiariedad 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, resulte imposible retroceder a uno menor.

Por otro lado, debe hacerse mención a que los beneficios de la seguridad social deben ser inmediatos en tanto deben llegar de forma oportuna al beneficiario y es por esto que el Estado resulta obligado subsidiario en el cumplimiento de la garantía de seguridad social, quien deberá hacer frente, ante el incumplimiento de los patrones, para que de esta manera los trabajadores encuentren sus derechos protegidos y respaldados por el

Estado mismo, dejando a salvo la posibilidad de que éste repercuta contra los obligados en primer término.

Esto es así, en virtud de que deben garantizarse los beneficios de la seguridad social de una manera universal, mismos que deben contemplar necesidades sociales que puedan ir aconteciendo en relación a la temporalidad y circunstancias vividas en lo específico, previendo siempre que si un beneficio es modificado cualitativa y cuantitativamente, debe esto hacerse extensivo a las demás personas, en tanto les resulte favorecedor y, en caso contrario, esta modificación no tendría efecto, como debe acontecer en el caso en concreto.

Motivos por los cuales, los preceptos en análisis son contrarios a tales principios, al condicionar al pago de cuotas, que deberán estar cubiertas, para verse beneficiados de sus prestaciones, así como la carga al trabajador de aportar las cantidades omitidas más intereses sobre saldos insolutos equivalente a la tasa líder del mercado. Está por demás decir que, los trabajadores y sus familiares derechohabientes, son aquellos quienes se encuentran amenazados ante el riesgo de que su derecho a la seguridad social sea trasgredida, pues aquí debemos mencionar que enterar el pago de cuotas y aportaciones a la Dirección de Pensiones, le es correspondiente al patrón, en términos del artículo 15.<sup>4</sup>

Así las cosas, podrían verse obstaculizado el disfrute de las prestaciones a los trabajadores o sus familiares derechohabientes por causas no imputables a los mismos. Pues éstos de ningún modo pueden responder ante la omisión de su empleador, dejándolos en un claro estado de

---

<sup>4</sup> ARTÍCULO 15. Las aportaciones de las entidades y organismos y las cuotas de los trabajadores previstas en el artículo 11, serán entregadas al Director General, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de pago de los sueldos de los trabajadores, sin perjuicio de lo previsto en el último párrafo de la fracción III del artículo 11 de esta ley. Una vez recibidas las aportaciones del Director General dará aviso de inmediato a la Junta de Gobierno.

indefensión, ante las negligencias del patrón moroso o aquel que retenga las cuotas aportadas por los trabajadores, sin que las entere y donde además el trabajador deba pagar las cantidades omitidas más la tasa de interés líder en el mercado.

Esto necesariamente ocasionaría la reversión de la carga de la prueba, donde competería a los trabajadores, probar que han enterado los pagos correspondientes y que es el empleador quien no ha hecho entrega de los mismos, pero aun así, entre tanto se dirime esa controversia, los trabajadores seguirían sin poder realizar trámites que les sean necesarios, menoscabando otros derechos, en un segundo momento, como la obtención de sus pensiones por incapacidad o por invalidez.

Por analogía, se cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 188-2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, Novena Época, octubre dos mil ocho, página catorce, del rubro y texto siguientes:

***“ISSSTE. EL ARTÍCULO 25, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY RELATIVA, AL PERMITIR LA SUSPENSIÓN DE LOS SEGUROS OBLIGATORIOS, ES VIOLATORIO DE LOS ARTÍCULOS 4o. Y 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007). El derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o. constitucional, consiste en la obligación del Estado de establecer los mecanismos necesarios a fin de que todos los mexicanos tengan acceso a los servicios de salud, que comprenden la asistencia médica y entre los que se encuentran los servicios que brindan a sus derechohabientes las instituciones públicas de seguridad social, supuesto en el que se ubica el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado respecto a los sujetos incorporados a su régimen. Asimismo, el artículo 123, Apartado B, fracción XI, de la propia Constitución, precisa que la seguridad social de los***

*trabajadores al servicio del Estado, cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad y la invalidez, entre otras contingencias. En ese orden, si se toma en consideración que el segundo párrafo del artículo 25 de la Ley del Instituto, dispone que **en los casos en que las dependencias o entidades incumplan con el deber de enterar total o parcialmente las cuotas, aportaciones y descuentos por más de 12 meses o dentro de un periodo de 18 meses, el Instituto podrá ordenar la suspensión de los beneficios de seguridad social que correspondan al adeudo, es evidente que se restringe o menoscaba el derecho de los trabajadores a la protección de la salud, al existir la posibilidad de que se les niegue el otorgamiento de los beneficios inherentes al seguro de salud, como lo es la atención médica y hospitalaria, asistencia obstétrica y suministro de medicamentos, aun cuando hayan cubierto sus cuotas oportunamente, lo que además contraviene la garantía de seguridad social, sin que obste a lo anterior que el último párrafo del referido artículo 25, establezca que la dependencia o entidad morosa asumirá su responsabilidad y las consecuencias legales que deriven por la suspensión de los beneficios de seguridad social que corresponden a los trabajadores, pues dicha previsión legal no garantiza de ninguna forma que se otorgarán esos beneficios cuando aquéllos los requieran, ya que es evidente que ello estará condicionado a que se acredite algún tipo de responsabilidad de la dependencia o entidad de que trate, imponiéndole al trabajador una carga que no le corresponde.”***

Debe hacerse hincapié respecto de la carga impuesta al trabajador, pues este *onus probandi* no encuentra legítimamente su fundamento, ya que como se dijo, el responsable de enterar las cuotas y aportaciones al Instituto son los empleadores, motivo por el cual no deberían verse afectados ni deberían imponérseles a los trabajadores, cargas que excedan de su ámbito.

Esta puesta en riesgo, no sólo atañe al trabajador, también a su familia, y se traduce en una falta de protección de derechos humanos, como obligación

general del Estado en la materia. Como refiere la Organización Internacional del Trabajo, el Estado deberá garantizar a las personas protegidas (derechohabientes) la concesión de prestaciones, como lo es el poder acceder al Instituto y, por supuesto, ser atendido o cuando menos realizar las diligencias necesarias para dar lugar a la atención eficaz y oportuna del mismo.

Siguiendo esta línea y los estándares de la Organización Internacional del Trabajo, así como del texto constitucional, la garantía de seguridad social en el citado artículo 39, cuando se ve obstaculizado, y demerita tal propósito de la seguridad social, ya que indirectamente al impedir los trámites ante el Instituto, desvía la atención del mismo a los trabajadores y sus familiares derechohabientes, dejando en claro que los numerales 52 y 53 resultan trasgresores del artículo 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO. El artículo 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, al subrogar servicios médicos a los derecho-habientes, resulta trasgresor de la obligación del Estado de garantizar el más alto nivel posible de salud, ya que supedita el cumplimiento de sus obligaciones y prestaciones a sus posibilidades económicas y suponen el pago proporcional “compartido” de una obligación de los Servicios Médicos, lo que transgrede las bases mínimas constitucionales del derecho a la seguridad social.**

En principio debe hacerse hincapié en la composición del derecho a la protección a la salud, cuyo resguardo de origen radica en el artículo 4º tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido que se materializa proporcionado a las personas servicios de salud. La Ley General de Salud, reglamentaria del citado precepto constitucional, precisa que los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

- a) Servicios públicos a la población general, que se prestan en establecimientos públicos de salud a los residentes del país cuyas cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social.
- b) Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes.
- c) Servicios sociales y privados, los primeros se prestan por los grupos y organizaciones sociales a sus miembros y beneficiarios de los mismos, directamente o mediante la contratación de seguros individuales y colectivos, y privados.
- d) Otros que se presten de conformidad con la autoridad sanitaria, como lo son aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud, previsto para las personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social en salud, que será financiado de manera solidaria por la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los propios beneficiarios mediante cuotas familiares que se determinarán atendiendo a las condiciones socioeconómicas de cada familia, sin que el nivel de ingreso o la carencia de éste sea limitante para acceder a dicho sistema<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia P./J. 136/2008), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, Octubre de 2008, Novena Época, Materia Constitucional Administrativa, del rubro siguiente: **SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL.**

Así bajo este esquema, se distingue de los servicios proporcionados a la población en general por cuotas de recuperación mínima de aquellos proporcionados a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, que son los prestados a las personas que cotizan o las que hubieren cotizado conforme a sus leyes, y también se distingue de aquellos que contraten servicios privados, lo anterior sea dicho a fin de resaltar que en función de las cotizaciones realizadas por los trabajadores estos son acreedores a recibir los beneficios derivados de este esquema.

Derivado de este esquema de cuotas y derechos, el artículo 4 fracciones II y III de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, resulta transgresor de las bases mínimas constitucionales del derecho a la seguridad social, al prever que a fin de ayudar a los trabajadores y sus beneficiarios en la prevención y curación de enfermedades, el Servicio Médico ofrecerá el auxilio económico en los siguientes aspectos:

- a) Servicios Subrogados que corresponden a los servicios de atención médica que el Servicio Médico no ofrece y que serán proporcionados por profesionales del ramo o instituciones especializadas en salud, con los que el mismo haya celebrado convenios para tal propósito.
- b) Los costos derivados de los servicios subrogados, serán compartidos por el servicio médico y el derecho-habiente en proporciones definidas anualmente por el Consejo de Administración en función de las posibilidades económicas del Servicio Médico.

De la lectura literal de la norma que ahora se impugna, el legislador del Estado de Coahuila, ha ido más allá, generando violaciones a personas en estado de vulnerabilidad por su condición social, por lo siguiente: tratándose de servicios de salud, ha desprotegido a los trabajadores, quienes al realizar el pago de sus cuotas, cumple la expectativa constitucional para hacerse beneficiario de la seguridad social, empero la ley en cita, relega su

responsabilidad compartida en la materia y la deja en absoluto al trabajador, quien deberá incluso buscar y gestionar los servicios de salud que él necesite para la protección de su derecho a la salud, y además deberá realizar el pago de los costos por servicios de salud que no le fueron proporcionados por el estado.

Debe precisarse que estas normas lejos de crear condiciones que aseguren la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad, suponen el pago proporcional “compartido” de una obligación trasladada de origen a los servicios de salud. En esta tesitura y reiterando la subrogación de estos costos, debe tenerse en cuenta que las proporciones de pago, serán además definidas anualmente por el Consejo de Administración, no en función de las posibilidades económicas del trabajador sino al libre arbitrio de la misma autoridad. Lo que a todas luces deja en desventaja al trabajador y sus beneficiarios al no asegurar los servicios de salud necesarios; al obligar a cubrir el costo de dichos servicios subrogados al trabajador que ya enteró sus aportaciones de seguridad social para tal fin; y al no garantizar el apoyo económico suficiente a las personas para proteger su derecho a la salud.

Por su parte el Convenio OIT 102, Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), en su artículo 71 refiere que debe evitarse que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas. El texto literal de dicho precepto es el siguiente:

*“Artículo 71. 1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que*

*soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.”*

En el mismo sentido la fracción III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, establece que se proporcionará auxilio económico tratándose del servicio de prestaciones que corresponden a los servicios de atención médica que el Servicio Médico no ofrece por sí mismo ni en la modalidad de subrogados y que el paciente debe obtener por gestión de personal y directa con profesionales del ramo o instrucciones especializadas en salud, previa autorización de la Dirección Médica de la Unidad correspondiente.

Así de la lectura de este precepto se aprecia en primer término la gestión personal de los derecho-habientes a fin de buscar medios adecuados para subsanar los servicios que no fueron proporcionados, y de forma específica previa autorización de la Dirección Médica de la Unidad correspondiente, sin que se precise en este caso el monto del auxilio económico o si solo se trata de una autorización a fin de contratar un servicio médico privado.

Por tanto con estas disposiciones se permite que bajo la justificación de la insuficiencia de fondos sean obstaculizados los derechos sociales de los trabajadores y de sus beneficiarios a la par que con tal resolución el Estado incumpliría con su obligación de otorgar el “más alto nivel posible de salud”, ya que en esta lógica los servicios médicos quedarían excusados de proporcionar medicamentos o servicios médicos a los beneficiarios, a pesar de tener cubiertas sus cuotas respectivas.

Debe ponerse relieve, en que la norma impugnada en su vigencia traduce la obligación de proporcionar servicios médicos como no vinculante ni exigible al Servicio Médico, que como ente gubernamental se encuentra compelido a cumplir con garantizar a los trabajadores el más alto nivel de salud posible. Concepto al que se hace referencia en el numeral 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refiere que para su configuración debe tenerse en cuenta tanto las condiciones

biológicas como socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con los que cuenta el Estado. Reconociendo que existen aspectos que no pueden abordarse desde la relación entre el Estado y los individuos, *verbi gratia* el Estado per se no puede garantizar la buena salud ni brindar protección contra todas las causas posibles de la mala salud de las personas, como tal, el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes y servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel de salud que sea posible.<sup>6</sup>

En ese sentido, se cita para orientar la Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1a. LXV/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVIII, Julio de 2008, Novena Época, Materia Constitucional Administrativa, página 457, que enseguida se cita.

**“DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** *Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que*

---

<sup>6</sup> Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

*alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.”*

En esa línea de consideraciones garantizar el mayor nivel de salud posible, incluye el contenido del derecho a la seguridad social, es decir, que existe el deber imperativo del Estado de garantizar que las personas, en este caso

los trabajadores, cuenten con todos aquellos servicios y prestaciones posibles para que de tal manera se garantice efectivamente su más alto nivel de salud posible.

Razones que evidencian que el artículo 4 fracción II y III, Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila obstaculiza dicha garantía de los particulares en tanto que implica la excusa del Servicio Médico de cumplir con sus obligaciones, dentro de estas se encuentra proporcionar de forma amplia servicios médicos. Más aun cuando dicha obligación es entendida como parte del derecho a la protección de la salud, por lo cual su cumplimiento debe ser inexcusable.

Tal como ha sostenido el Pleno de este Máximo Tribunal constitucional, en el criterio P. XVI/2011, emitido por la novena época, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en agosto 2011, página 29 del texto y rubro siguientes:

***“DERECHO A LA SALUD. IMPONE AL ESTADO LAS OBLIGACIONES DE GARANTIZAR QUE SEA EJERCIDO SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA Y DE ADOPTAR MEDIDAS PARA SU PLENA REALIZACIÓN. Del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual toda persona tiene derecho a la salud, derivan una serie de estándares jurídicos de gran relevancia. El Estado Mexicano ha suscrito convenios internacionales que muestran el consenso internacional en torno a la importancia de garantizar al más alto nivel ciertas pretensiones relacionadas con el disfrute de este derecho, y existen documentos que esclarecen su contenido y alcance jurídico mínimo consensuado. Así, la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, dispone que el derecho a la salud garantiza pretensiones en términos de disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, aceptabilidad y calidad de los servicios de salud y refiere que los poderes públicos tienen obligaciones de***

*respeto, protección y cumplimiento en relación con él. Algunas de estas obligaciones son de cumplimiento inmediato y otras de progresivo, lo cual otorga relevancia normativa a los avances y retrocesos en el nivel de goce del derecho. Como destacan los párrafos 30 y siguientes de la Observación citada, aunque el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representa la limitación de los recursos disponibles, también impone a los Estados obligaciones de efecto inmediato, como por ejemplo las de garantizar que el derecho a la salud sea ejercido sin discriminación alguna y de adoptar medidas para su plena realización, que deben ser deliberadas y concretas. Como subraya la Observación, la realización progresiva del derecho a la salud a lo largo de un determinado periodo no priva de contenido significativo a las obligaciones de los Estados, sino que les impone el deber concreto y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia su plena realización. Al igual que ocurre con los demás derechos enunciados en el Pacto referido, continúa el párrafo 32 de la Observación citada, existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas adoptadas en relación con el derecho a la salud.”*

Así debe dejarse en claro que por servicios de salud debe entenderse el conjunto de acciones destinadas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad a través de la atención médica, de salud pública y de asistencia social y que dentro de los servicios básicos de salud, se encuentran de manera enunciativa la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, y la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud. Es decir que en atención a los servicios de salud que deben brindar las instituciones de salud se encuentran la asistencia médica y la disponibilidad de medicamentos y otros insumos, dejando ver que en todo momento estos deben ser asequibles los ciudadanos; más tratándose cuando estos cubren con aportaciones parte de los servicios médicos que garanticen su derecho

a la salud, dejando en claro que esta es una obligación de carácter permanente del Estado y que como tal no puede ser discontinua.

Este criterio ha sido seguido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su P. XIX/2000, en materia constitucional, de la novena época, publicada en marzo de 2000, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, página 112 del texto y rubro siguientes:

**“SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN, QUE COMO GARANTÍA INDIVIDUAL CONSAGRA EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL, COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS BÁSICOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y SU SUMINISTRO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES QUE PRESTAN LOS SERVICIOS RESPECTIVOS.** La Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud que consagra el artículo 4o., párrafo cuarto de la Carta Magna, establece en sus artículos 2o., 23, 24, fracción I, 27, fracciones III y VIII, 28, 29 y 33, fracción II, que el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; que los servicios de salud se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social; que son servicios básicos de salud, entre otros, los consistentes en: a) la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias, definiéndose a las actividades curativas como aquellas que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y b) la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud para cuyo efecto habrá un cuadro básico de insumos del sector salud. Deriva de lo anterior, que se encuentra reconocido en la Ley General de Salud, reglamentaria del derecho a la protección de la salud, el que tal garantía

*comprende la recepción de los medicamentos básicos para el tratamiento de una enfermedad, como parte integrante del servicio básico de salud consistente en la atención médica, que en su actividad curativa significa el proporcionar un tratamiento oportuno al enfermo, lo que incluye, desde luego, la aplicación de los medicamentos básicos correspondientes conforme al cuadro básico de insumos del sector salud, sin que obste a lo anterior el que los medicamentos sean recientemente descubiertos y que existan otras enfermedades que merezcan igual o mayor atención por parte del sector salud, pues éstas son cuestiones ajenas al derecho del individuo de recibir los medicamentos básicos para el tratamiento de su enfermedad, como parte integrante del derecho a la protección de la salud que se encuentra consagrado como garantía individual, y del deber de proporcionarlos por parte de las dependencias y entidades que prestan los servicios respectivos.”*

Con lo que se concluye que el artículo 4, fracciones II y III, de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación del Estado de Coahuila, resulta trasgresor de la obligación del Estado de garantizar el más alto nivel posible de salud, ya que supedita el cumplimiento de sus obligaciones y prestaciones a sus posibilidades económicas y suponen el pago proporcional “compartido” de una obligación de los Servicios Médicos, lo que transgrede las bases mínimas constitucionales del derecho a la seguridad social, ocasionando así que exista incertidumbre jurídica y de seguridad social para el trabajador y sus derechohabientes.

## **XII. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 51, 52, y 53, párrafo segundo, de la Ley de Pensiones y Otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza y 4, fracción II y III,

de la Ley del Servicio Médico para los Trabajadores de la Educación de Estado de Coahuila de Zaragoza.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildados de inconstitucionales los artículos impugnados, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

***“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:***

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*

*(...)”*

***“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

## **P R U E B A S**

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila de fecha ocho de enero de dos mil dieciséis (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 8 de febrero de 2016.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS